سلسلة الكتاب العربي الجامعي التدريسي في العلوم السياسية
(١)
تصدر هذه السلسلة بالتعاون مع قسم العلوم السياسية / جامعة اليرموك الأردنية

مدخل إلى
تحليل السياسات العامة

د. أحمد مصطفى الحسين
أستاذ "تحليل السياسات العامة" المشارك
جامعة الخرطوم وجامعة الإمارات العربية المتحدة سابقاً
جامعة آل البيت الأردنية حالياً



شكر وتقدير

إن الجهـد الـذي بذل في إعداد هذا الكتاب ما كان له أن يتم لولا مساعدة كثير من الذيـن هـم حولـي. وأرجو أن أوجه شكري في البداية للمركز العلمي للدراسات السياسية الذي أتاح لي فرصة كبيرة لتأليف هذا الكتاب.

كما أرجو أن أتوجه بالشكر لأسرتي، علوية ومريم ومازن ومروان ومحمود، الذين صـبروا عليّ كثيراً وأنا أقوم بكتابة وتصفح المراجع، وتحملوني بكثير من الصبر وكثير من الفرح، حفظهم الله ورعاهم، وأفاض عليهم من فيوض بركته ورحمته.

والشـكر أيضاً موصول للأخ فادي الذي قام بطبع مخطوطة الكتاب، جزاه الله خيراً من وفير عطائه.

مدخل لتحليل السياسات العامة

رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنيّة (٤٢٢/٢/٢٠٠٢)

رقم التصنيف : ٣٢٧.٩٥٦٥
حسـي   الحسين، أحمد مصطفى
مدخل لتحليل السياسات العامة / أحمد مصطفى الحسين .
ـ عمان : المركز العلمي للدراسات السياسية، ٢٠٠٢.
(   ) ص . ـ (سلسلة الكتاب العربي الجامعي التدريسي
في العلوم السياسية؛ ١)
ر.إ (٤٢٢/٢/٢٠٠٢)
الواصفات: / السياسة الخارجية/ الأردن/ الإدارة العامة /
* ـ تم اعداد بيانات الفهرسة والتصنيف الأولية من دائرة المكتبة الوطنية

(ردمك) ISBN 9957-416-03-0

الطبعة الاولى ٢٠٠٢

المركز العلمي للدراسات السياسية
ص.ب ٢٣٥١ عمان ١١٩٥٣ الأردن.
هاتف: ٩٦٢-٦-٥٥١٩٣٠٧+
فاكس: ٩٦٢-٦-٥٥١٩١٠٧+
البريد الإلكتروني: acps@acps.edu.jo

مطبعة الجامعة الأردنية

مشروع سلسلة الكتاب العربي الجامعي التدريسي في العلوم السياسية
الهيئة الاستشارية (حسب الترتيب الأبجدي)

أ . د . **أحمد يوسف أحمد** / أستاذ العلاقات الدولية في جامعة القاهرة / مدير معهد البحوث والدراسات العربية / جامعة الدول العربية .
أ . د . **حسن نافعة** / أستاذ العلوم السياسية ورئيس قسم العلوم السياسية / جامعة القاهرة .
أ . د . **طارق إسماعيل** / أستاذ العلوم السياسية / جامعة كالجري / كندا .
أ . د . **علي الجرباوي** / استاذ العلوم السياسية / جامعة بير زيت / فلسطين .
أ . د . **عمار بو حوش** / مدير معهد العلاقات الدولية سابقاً . مدير مخبر البحوث والدراسات السياسية / جامعة الجزائر .
أ . د . **كمال المنوفي** / أستاذ النظم السياسية وعميد كلية الاقتصاد والعلوم السياسية / جامعة القاهرة .
أ . د . **محمد السيد سليم** / أستاذ العلوم السياسية ومدير مركز الدراسات الآسيوية / جامعة القاهرة .
أ . د . **محمد المجذوب** / أستاذ القانون الدولي ورئيس الجامعة اللبنانية سابقاً . رئيس الجمعية العربية للعلوم السياسية .
أ . د . **مدثر عبد الرحيم الطيب** / رئيس قسم العلوم السياسية في جامعة الخرطوم سابقاً / أستاذ العلوم السياسية في المعهد العالمي للفكر والحضارة الإسلامية ماليزيا .

اللجنة العلمية المشرفة على المشروع

- أ . د . **مصطفى علوي سيف** / أستاذ العلاقات الدولية / وكيل كلية الاقتصاد والعلوم السياسية / جامعة القاهرة .
- أ . د . **وليد عبد الحي** / أستاذ العلوم السياسة ورئيس قسم العلوم السياسية سابقاً / جامعة اليرموك الأردنية .
- أ . د . **سيف الدين عبد الفتاح** / أستاذ النظرية السياسية والفكر السياسي / جامعة القاهرة . وأستاذ زائر في جامعة زايد / أبو ظبي .
- أ . د . **محمد صفي الدين خربوش** / أستاذ النظم السياسية / جامعة القاهرة .
- أ . د . **حسن حمدان العلكيم** / أستاذ العلوم السياسة ورئيس قسم العلوم السياسية سابقاً / جامعة الإمارات العربية المتحدة .
- أ . د . **عبد الفتاح الرشدان** / أستاذ العلوم السياسية ورئيس قسم العلوم السياسية سابقاً / عميد كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية / جامعة مؤتة .
- د . **أحمد سعيد نوفل** / رئيس قسم العلوم السياسية سابقاً / جامعة اليرموك الأردنية .
- د . **سامي الخزندار** (منسق المشروع) الجامعة الهاشمية / الأردن ، مستشار المركز العلمي للدراسات السياسية ، الأردن .

المحتويات

الباب الثاني:
اتجاهات ومداخل دراسة وتحليل السياسات العامة

الباب الثالث:
مؤسسات صنع السياسات العامة وعملياتها

الباب الرابع:
حقل السياسات العامة: مقترحات نحو تأسيسه في الدول العربية والإسلامية

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة الكتاب

أهمية الكتاب

يعتــبر حقل السياسات العامة من الحقول التي بدات ونمت نمواً ضخماً في النصف الــثاني من القرن العشرين. وقد شهد الحقل، شأنه في ذلك شأن الحقول الاجتماعية الأخــرى، تطــوراً هائلاً في العقدين الأخيرين من القرن الماضي، بصورة جعلت ملاحقــة التطورات فيه ضرباً من المستحيل. وقد كان السبب المباشر في تطور هذا الحقــل تركــز الــنقاش الأكاديمي والتطبيقي في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية حول دور الحكومة وسياساتها في المجتمع. ورغم هذا التطور الهائل فإن هذا الحقل لــم يجــد اهــتماماً كبيراً في الدول العربية والإسلامية الشيء الذي انعكس في قلة أدبياتــه العربية، واعتماد أقسام العلوم السياسية والإدارة العامة في تدريسه، والبحث فيه على المراجع الأجنبية، والأمريكية منها على وجه الخصوص. وهذا هو السبب الأساسي للشروع في تأليف هذا الكتاب.

هدف الكتاب

إن الهــدف الأساســي لهــذا الكتاب هو تقديم مادة تدريسية لطلاب العلوم السياسية والإدارة العامــة فــي مســتوى الدراسات الجامعية وكمادة استدراكية في مستوى الدراســات العــليا. ولذلــك حاول الكتاب السعي لتحقيق غرضين أساسيين، وهما الشمولية والبساطة. فقد هدف الكتاب لأن يعطي الطالب والقارئ صورة شاملة لهذا الحقــل تتضــمن بداياتــه وتطوراته السابقة والحالية، وبصورة مبسطة. ولما كانت موضــوعات الحقــل من التباين والتنوع والسعة، والتعقيد بمكان، فإن التوازن بين الشــمول والبســاطة يصــبح مهمة صعبة ومعقدة. وقد حاول الكتاب أن يحقق هذا التوازن فيظفر بهدفه أحياناً ويخطئه أحياناً. وقد حاول الكاتب جهده أن تكون بساطة العرض هدفاً لا يغيب عن باله.

ولعل السبب وراء تلك الصعوبات هو محاولة الكتاب تمكين الطالب بصورة مبسطة مــن أدوات تثير اهتمامه وتحفزه على المزيد من البحث والإطلاع. وبما أن قناعة

الكـــاتب بـــأن حقل تحليل السياسات هو حقل متعدد المداخل الأكاديمية، فإن عرض المفـــاهيم المتداخلة فيه تحتاج إلى اهتمام خاص. وبجانب الطبيعة الأكاديمية المعقدة للحقل فإن هناك جانب مهني فيه يعتمد على أدوات ومهارات مستمدة من عدة علوم لعـــل أهمهـــا العـــلوم السياســـية والإدارة العامة والاقتصاد، بالإضافة إلى القانون والفلســـفة والتاريخ وغيرها. وقد اقتضى هذا الجانب المهني أن يطّلع الطالب على العديـــد مـــن المفـــاهيم التي تمترست في السابق خلف نطاق التخصص الأكاديمي الضـــيق والحـــدود العـــلمية الصارمة حيناً من الدهر. وذلك يجعل إعادة اكتشافها وصياغتها وحصرها في بوتقة منهجية تحليل السياسات العامة، أمراً صعباً ويتجاوز قـــدرات الكاتب والكتاب. ولكن حسب الكاتب أنه ظفر ببعض مما يريد وكان جهده مســـاهمة متواضـــعة تحفز المهتمين بهذا الحقل على سد الثغرات الموجودة في هذا الكتاب والتوسع في المجالات التي لم تجد فرصة للعرض والتحليل.

منهجية الكتاب

ولـــتحقيق تـــلك الأهـــداف فقد تم تبويب الكتاب بصورة تفيد التسلسل الموضوعي والمـــنهجية العلمية. وتعكس فصول الكتاب اهتماماً خاصاً بإكساب الطالب مهارات التحـــليل من خلال التوسع في عرض مداخل وأدوات التيارات المختلفة فيه الشيء الـــذي اســـتدعى الاختصـــار في عرض بعض الجوانب التي ما كان ليحتملها حجم الكتاب وطبيعته ككتاب مدخلي.

لقـــد تـــم تقسيم الكتاب إلى ثلاثة أبواب رئيسية روعي فيها وحدة الموضوع، بحيث يمثل كل باب هدف فرعي من أهداف الكتاب. كما تم تقسيم كل باب وتوزيع فكرته عـــلى الفصـــول المكونـــة له. وقـــد اعـــتمد عدد الفصول في كل باب على طبيعة الموضوع وعلاقته بالهدف الأصلي ككتاب مدخلي.

لقـــد اهـــتم الباب الأول بتأسيس الإطار العام والنظري لموضوع تحليل السياسات. ويهـــدف هذا الباب أساساً لتعريف الطالب بالمصطلحات ولغة الاتصالات (Jargon) الخاصة بحقل تحليل السياسات والمشتغلين به. ولتحقيق هذا الغرض قسم الباب إلى أربعـــة فصـــول فـــرعية تـــوزع عليها الهدف الرئيسي للباب. تناول الفصل الأول تعـــريفات السياســـات العامة بصورة حوارية تبعد الطالب من التعامل مع التعريفات

كمسلمات للحفظ والاستظهار. ولذلك تم عرض ومناقشة تعريفات مختلفة تبين جوانب وأبعاد مختلفة للسياسات العامة. وناقش الفصل أيضاً ووضح مفاهيم أخرى، مثل "المصلحة العامة"، وعملية صنع السياسات. وركز الفصل الثاني على خصائص السياسات العامة، وعرض مجموعة من الخصائص التي قصد منها سد الثغرة الموجودة في التعريفات القصيرة. أما الفصل الثالث فقد ناقش تطور الحقل من ناحية تاريخية وحدد موقعه في خريطة العلوم الاجتماعية. وركز الفصل الرابع على التطورات الحديثة والتيارات المختلفة، وتعامل واستجابة حقلي العلوم السياسية والإدارة العامة مع الحقل.

وتناول الباب الثاني الموضوع الأهم في هذا الكتاب وهو موضوع مداخل الدراسة وأدوات التحليل. وبغرض التبسيط قسمها إلى مجموعات متخصصة هي المداخل السياسية والمداخل الاقتصادية والمداخل المهنية الفنية على أساس التصنيفات التي تمت في الفصل الرابع من الباب الأول. وتم تقسيم الفصل إلى أربعة فصول. تناول الفصل الأول المداخل السياسية التقليدية في العلوم السياسية وتعرض لطريقة توظيفها في حقل السياسات العامة. وتناول الفصل الثاني نظرية الاختيار العام كمدخل اقتصادي سياسي معاصر لقي اهتماماً كبيراً في الدوائر الأكاديمية والسياسات التطبيقية. أما الفصل الثالث فقد ركز على النظرية الاقتصادية كأساس لصنع وتحليل السياسات. وعرض الفصل النظريات الاقتصادية الكلاسيكية والاشتراكية من حيث علاقتها بدور الدول ودورها في صياغة السياسات. ثم تعرض الفصل للنظرية الكينزية وربطها بالنظريات الكلاسيكية الجديدة وعلاقتها بسياسات الإصلاح السياسي والإداري والعولمة. كما تطرق الفصل في نهايته باختصار لنظريات التنمية وعلاقتها بسياسات التنمية. أما الفصل الرابع فقد عرض التيار الفني المهني في تحليل السياسات، وتعرض لبعض الأدوات التي استخدمت فيه وخاصة أسلوب تحليل التكلفة والمنفعة والبعد السياسي فيه. وانتهى الفصل بتقديم مقترحات حول كيفية استخدام كل مداخل وأدوات التحليل. وتناول الباب الثالث مؤسسات صنع السياسات العامة وعملياتها. تناول الفصل الأول في هذا

الـــباب مؤسسات صنع السياسات العامة الرسمية وغير الرسمية. أما الفصل الثاني فقد تناول عمليات إعداد واعتماد وتنفيذ وتقييم السياسات العامة.

اخـــتص الـــباب الـــرابع والأخير بموضوع تأسيس حقل تحليل السياسات في الدول العـــربية والإسلامية، وركز الباب على تقديم مقترحات لتأسيس الحقل. ولتحقيق هذا الغـــرض قســـم الباب إلى فصلين، ركز الفصل الأول على أهمية تأسيس الحقل في الدول العربية والإسلامية، وضرورة تطوير إطار قيمي إسلامي، يمثل رؤية الكاتب الـــتي قدمـــت لكي تكون بداية وإطار للنقاش. وركز الفصل الثاني على دور البحث العـــلمي في تأسيس الحقل في الدول العربية والإسلامية. وانتهى الفصل بتقديم إطار عام لقيادة وتوجيه عملية البحث العلمي والدراسة.

والله من وراء القصد

الباب الأول

حقل تحليل السياسات العامة

الإطار النظري

الباب الأول

حقل تحليل السياسات العامة: الإطار النظري

مقدمة الباب الأول

يهـدف هذا الباب إلى عرض الإطار النظري لحقل تحليل السياسات العامة. ويقصد بالإطـار الـنظري في هذا السياق المفاهيم والمصطلحات الأساسية، التي تمثل لغة الاتصـال بين العاملين في الحقل، والتطور المنهجي والتيارات التي يضمها الحقل. إن هـذه المعلومات ضرورية لتشكيل وتكوين وعي الطالب وعلاقته بالحقل. ولذلك فـإن هذا الباب يحتاج لعناية خاصة ودقة معمقة في دراسة موضوعاته، لأنه يحدد قـدرة الطـالب ويساعده في فهم مواضيع الأبواب القادمة وربطها بالمواضيع التي تمت مناقشتها في هذا الباب.

لـتحقيق هدف هذا الباب فقد تم تقسيمه إلى أربعة فصول، يركز الفصل الأول على تقديـم الإطـار العام لحقل تحليل السياسات العامة من خلال تعريف ومناقشة بعض المصـطلحات الأساسية، كمفهوم "السياسة"، وأنواع السياسات العامة، ومعنى "عملية صـنع السياسات العامة". ويمثل هذا الفصل مقدمة ضرورية للتعامل مع بقية أبواب وفصول الكتاب. أما الفصل الثاني فقد ركز على خصائص السياسات العامة ومعنى المصـلحة العامة وأنواع السياسات. واهتم الفصل الثالث بمتابعة تطور حقل تحليل السياسـات مـن ناحية تاريخية وناقش موقعه في خارطة العلوم الاجتماعية. وتابع الفصـل الـرابع مسيرة حقل تحليل السياسات من ناحية أكاديمية ومن ناحية عملية، كمـا ركـز على منهجية الحقل وتفرعه إلى عدة تيارات تم التمييز بينها من خلال الغـرض والمنهجية المستخدمة. وبنهاية هذا الباب يجب أن يكون الطالب قد تعرف بصورة عامة على:

- تطور الحقل من ناحية تاريخية.
- موضع الحقل في إطار العلوم الاجتماعية.
- التيارات الرئيسة في حقل السياسات.
- علاقة الحقل بالإدارة العامة والعلوم السياسية.

الفصل الأول

الإطار العام لحقل السياسات العامة:

تعريف المفاهيم الأساسية

الفصل الأول

الإطار العام لحقل السياسات العامة: تعريف المفاهيم الأساسية

مقدمة

يركز هذا الفصل على تقديم تعريفات لمصطلح "السياسات العامة" والمفاهيم المرتبطة بهـا وذلك بغرض إعطاء الطالب صورة واضحة لمعنى السياسة العامة، وعملياتها، وخصائصـها. ويوضح الفصل أيضاً العلاقة بين السياسات العامة والسياسة كعملية ديـناميكية متحركة من خلال الشرح الموجز لمعنى "عملية صنع السياسات العامة". ويجب أن ننوه هنا أن تلك التعريفات ليست للحفظ والاستظهار ولكن للفهم والمناقشة الناقدة. وبما أنه يوجد تياران في دراسات السياسات العامة هما التيار السياسي والتيار الفني، فإننا سوف نناقش التعريفات من خلال تلك التيارات.

تعريف السياسات العامة: التيار السياسي

إن التعاريف ذات الجمل القصيرة أو الجملة الواحدة عملية مرغوبة وشائعة وخاصة في الكتب الدراسية، رغم خطورتها في جعل الطالب يتعامل معها كمسلمات وحقائق مطـلقة لا تقـبل الـتعديل، هذا في حين أنه في مجال العلوم الاجتماعية ليس هناك اتفـاق عام حول تعريف المصطلحات وذلك نتيجة لتعقيد الظاهرة الاجتماعية وتعدد أبعادهـا. وفـي حالة دراسة العلوم السياسية والإدارة العامة فقد ثبت أن التعريفات القصـيرة عمـلية غير مجدية. وحينما يحاول الكاتب أن يقدم تعريفاً مختصراً فإنه يضـطر إلى أن يشـرح هـذا التعريف في فقرات وربما في صفحات عديدة. وكما يقـول الكـاتب المعـروف دوايـت والدو (Waldo) فإن الأثر المباشر للتعريفات القصيرة هو الشلل العقلي وليس التوضيح والتنوير.(١)

لقد استخدمنا في عنوان هذا الكتاب وفي متنه كلمة سياسات بالجمع بدلاً من مفردها سياسة وذلك تجنباً للخلط الذي قد ينشأ بين المعنى الذي نريده والمعنى الشائع لكلمة سياسـة، رغـم وجـود العلاقة العضوية بين المعنيين. فالسياسات العامة كبرامج حكوميـة هي نتاج لعمليات اتخاذ قرارات سياسية وإدارية متداخلة ومعقدة. ويواجه

هــذه الإشــكالية الاصــطلاحية كــتاب العربية في هذا المجال، ولا يواجهها كتاب الانجــليزية، حيــث أن الــباحث يجد فرقاً واضحاً في اللغة الإنجليزية بين الكلمة (Policy) وكــلمة (Politics). وقــد نضطر في بعض المواضع في متن الكتاب لأن نستخدم كلمة سياسة بالمفرد ونرجو أن تفهم في حينها من سياق الجملة.

لقد وجد الباحثون في مجال حقل تحليل السياسات العامة صعوبة حقيقية في تعريف مصــطلح السياســات العامة تعريفاً علمياً دقيقاً، وقد اتجهوا في ذلك اتجاهات عديدة واتــبعوا فــي ذلــك مناهجاً مختلفة تتلاءم ومرتكزاتهم الدراسية والبحثية. وتغص أدبيــات حقــل تحــليل السياسات (Policy Analysis) بتعريفات مصطلح السياسات العامــة حــتى يبدو أن كل باحث يستجيب لإغراء تقديم تعريف جديد يلقى نجاحات مــتفاوتة في أعين منتقديه(٢). ولكن لكي يكون التعريف مفيداً إجرائياً فإنه يجب أن يوضح الخصائص والملامح الأساسية للسياسات العامة. لقد وجد الباحثون في مجال حقــل تحليل السياسات العامة صعوبة حقيقية في تقديم مثل ذلك التعريف لمصطلح السياســات العامة بصورة علمية دقيقة ولهم كل العذر في ذلك، فالموضوع متشعب بصــورة عــلمية دقيقة ولهم أيضاً كل العذر في ذلك، فالموضوع متشعب بصورة تصــعب الإحاطــة بــه في حيز صغير. ولذلك سوف نقوم بعرض بعض من تلك التعريفات آملين أن يساهم عرضنا في توضيح طبيعة السياسات العامة المعقدة.

وببســاطة يمكن أن نقول أن السياسات العامة هي النشاطات التي تقوم بها الحكومة وتشــمل تقديــم الخدمــات العامة كالتعليم والرعاية الصحية والطرق والإسكان كما تشــمل نشاطات النظام العام وتنظيم النشاطات الفردية والجماعية عن طريق قوات الشــرطة والأمن العام ومفتشي الأسواق وتتضمن إدارة ومراقبة الأدوية والأطعمة بالإضافة إلى التحكم في الأنشطة السياسية والاجتماعية كتنظيم الأسرة وتنظيم السير وغيرها من الأنشطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.(٣)

إن العيــب الأساسي في التعريف السابق للسياسات العامة، رغم بساطته ووضوحه، هــو أنــه يعطــي صورة "ثابتة" غير حقيقية و"مسالمة" لمصطلح السياسات العامة، ويوحــي بأن عمليات رسم السياسات العامة مسألة مباشرة ولا تنطوي على عمليات تنافسية وصراعات سياسية وآراء مختلفة والواقع غير ذلك. وذلك لأن اتخاذ القرار

حـــول سياســـة معيـــنة حتى في النظم الديكتاتورية ينطوي على مشاركة كثير من الجماعات الرسمية وغير الرسمية التي تتضارب وتتناقض مصالحها بصورة تجعل عمـــلية رسم سياسة معينة مهما كانت بسيطة تنطوي على مشاكل كثيرة. ويمكن أن نـــتخيل مـــا يحـــدث من صراعات وتنافس إذا قرر المجلس البلدي في مدينتك مثلاً زيـــادة إيـــراداته عن طرق رفع معدلات رسوم الخدمات في منطقته. أو قرر تغيير ونقـــل سوق الخضرة أو مجمع السيارات إلى منطقة أخرى. أو إذا قررت الحكومة المركـــزية زيـــادة الضـــرائب على الاستهلاك العام أو على الأرباح الرأسمالية أو تخفيض الأجور وغيرها من السياسات العامة.

يـــتداول بعض الكتاب مصطلح السياسة العامة (Public Policy) في الاستخدام العام ليشـــير إلى تصرفات بعض المشاركين (Actors)، أو منظومة منهم، في نظام صنع السياسات العامة. وكمثال لذلك يمكن أن نذكر تصرفات وقرارات مسئول تنفيذي أو مؤسســـة حكوميـــة أو ســـلطة تشـــريعية في مجال حكومي معين، كالنقل والصحة وحمايـــة المســـتهلك والسياســـة الخارجية. ومشكلة هذا التعريف هو أنه يركز على القـــرارات الإيجابيـــة ويهمل القرارات السلبية، فالسياسات العامة يمكن النظر إليها عـــلى أســـاس أنهـــا تشـــمل ليس فقط كل ما تود الحكومة عمله ولكن تشمل أيضاً امتـــناعها مـــن أن تقـــوم بعمل.[٤] ويعرف النوع الأخير من السياسات بالسياسات الســـلبية (Negative Policies) والتي تكون لها تأثيرات هامة وخطيرة أحياناً كامتناع الحكومـــة مـــن اتخاذ قرارات بشأن الحفاظ على البيئة. ورغم أهمية هذا النوع من السياســـات فإننا نركز في هذا الكتاب على السياسات الإيجابية (Positive Policies) بصورة عامة.

ويجـــب أن نـــنوه هـــنا أن السياسات عملية لها هدف واضح، فالأعمال التي تصدر عفويـــاً أو تمـــثل اتجاهاً فردياً لصانعي السياسات، كالفساد والرشوة والمحسوبية، لا تشكل في حد ذاتها سياسة عامة. ولذلك عرف شارلز كوشران (Charles Cochran) والويـــس مـــالون (Eloise F. Malone) السياسات العامة بأنها تشتمل على قرارات سياســـية لتنفيذ برامج عامة بغرض تحقيق أهداف اجتماعية.[٥] ويتفق هذا التعريف مـــع تعـــريف ميشـــال ليبســـكي (Michael Lipsky) للسياسات العامة بأنها قرارات

الحكومة المصممة للتعامل مع المشاكل الاجتماعية حيث يكون للفعل الحكومي تأثيراً على قراراتها المستقبلية وليس فقط على الأطراف المعنية مباشرة بالمشكلة[٦]. يبين هذا التعريف الطبيعة الهادفة للسياسات العامة ويوضح أيضاً البعد السياسي في قرارات السياسات العامة. وهذا يعني أن هذه القرارات بطبعها تكون مجالاً للتنافس السياسي بين الجماعات التي لها مصلحة في موضوع السياسة المعينة. وعملية صنع السياسات العامة بطبيعتها تتطلب الاختيار بين أهداف وبدائل، ويتضمن عنصر الاختيار دائماً مقاصد معينة[٧]. فالحكومة مثلاً ترفع الجمارك على سلعة معينة لتقليل استهلاكها أو لزيادة عائداتها أو لتحقيق كلا الهدفين في وقت واحد. فالسياسة العامة لذلك تعنى مسار عملي مقصود من قبل الحكومة أو أحد مؤسساتها لتقديم حلول لقضية معينة تلاقي اهتماماً عاماً. ويجب أن يتجسد هذا المسار العملي في صورة تشريع أو قانون أو تصريحات عامة أو أنظمة ولوائح تنظيمية محددة.[٨]

لقد انتقد كثير من علماء السياسة التعريفات السابقة وحاولوا تقديم تعريفات بسيطة مقللين من أهمية التعريفات التي تحاول تعميق الجدل الأكاديمي حول معنى "السياسات العامة". ومن هؤلاء عالم السياسة ثوماس داي (Thomas Dye) الذي عرف مصطلح السياسات العامة بأنه اختيار الحكومة للقيام بعمل ما أو الامتناع عن القيام به[٩]. فالحكومات تقوم بعمل أشياء عديدة. فهي تنظم الصراع الاجتماعي والتنافس وخاصة في النظام الرأسمالي، كما أنها تقوم بتنظيم المجتمع لتنظيم الصراع مع المجتمعات الأخرى ليس في حالة الحرب فقط ولكن أيضاً في السلم. كما أنها تقوم بتوزيع أنواع عديدة من المكافآت الرمزية والخدمات المادية لأعضاء مجتمعاتها، وتقوم أيضاً بأخذ النقود والموارد من المجتمع في صورة ضرائب. ولذلك فالسياسات العامة تقوم بتنظيم السلوكيات، وإنشاء الأجهزة الإدارية، وتوزيع المنافع وأخذ الضرائب.[١٠]

وتتعامل السياسات العامة مع العديد من المجالات مثل الدفاع، الطاقة، البيئة، الشئون الخارجية، التعليم، الرفاه الاجتماعي، الشرطة، الطرق الخارجية، الضرائب، الإسكان، الضمان الاجتماعي، الصحة، التطوير الحضري، الكساد

والتضـــخم وهكـــذا. وتـــتفاوت نشاطات الحكومة من أخطر النشاطات، مثلاً إعلان الحرب على دولة أخرى إلى أقلها خطراً مثلاً إعطاء أسماء للشوارع.

ويقـــلل ثوماس داي من أهمية النقاشات الأكاديمية المعمقة حول المصطلح لأن هذه العمـــلية تـــبدو عديمـــة الجدوى. ويجد قوله هذا دعماً في أن الكتب والمقالات التي حاولت البحث عن تعريف "جيد" لمصطلح السياسة العامة أثبتت عدم جدواها وأدت أحيانـــاً إلى تحويـــل الانتباه عن دراسة "السياسات العامة" نفسها. بالإضافة إلى ذلك فـــإن أعمـــق التعريفات التي قدمها كثير من الكتاب والتي تظهر بعض الاختلافات بيـــنها تنتهي في النهاية وعند الفحص والتدقيق عند نفس الشيء. فعلى سبيل المثال يعـــرف عـــالم السياسة ديفيد ايستون (David Easton) السياسات العامة، على أنها "التخصـــيص (Allocation) السلطوي للقيم (Values) لكل المجتمع"(١١). ولكننا نجد فـــي الواقع أن الحكومات وحدها هي التي تستطيع أن تمارس التخصيص السلطوي للقيم على كل المجتمع.(١٢)

ومن ناحية أخرى عرف عالم السياسة، وصاحب الدعوة الأولى لدراستها في مجال العلاقـــات الدوليـــة، والفيلســـوف السياســـي إبراهام كابلان (Abraham Kaplan)، السياســـات بأنهـــا "بـــرنامج من الأهداف والقيم والممارسات"(١٣)، كما عرفها عالم السياســـة كارل فريدريك (Carl Friedrick) مركزاً على ضرورة أن تكون للسياسات أهـــداف أو أغراض أو مرامي"(١٤). وبذلك فالسياسات العامة عندهم هي أعمال لها أهـــداف، ويعـــني ذلـــك أن هـــناك فرقاً بين نشاط حكومي معين والبرنامج الشامل الموجـــه لهدف معين. وبذلك فإن المشكلة تنشأ حينما تصر مثل تلك التعاريف على ضـــرورة وجـــود هـــدف مسبق للأنشطة الحكومية قبل أن نستطيع أن نطلق عليها مصطلح "سياسة" وذلك لأنه من الصعب التأكد من أن نشاط حكومي له هدف مسبق أم لا، وحـــتى مع وجود ذلك الهدف فما هو هذا الهدف؟ ربما يفترض بعض الكتاب أن الحكومـــة إذا اخـــتارت أن تقوم بنشاط معين فإنه من الضروري أن يكون هناك هدف أو غرض لذلك النشاط، ولكن الشيء المؤكد أننا لا نستطيع التعرف بدقة على ذلـــك الهدف دائماً، ولكننا نستطيع أن نلاحظ عملياً "ماذا تختار الحكومة أن تقوم به أو لا تقـــوم بـــه". ولذلك يجب أن تتضمن فكرتنا عن السياسات العامة كل نشاطات

الحكومة وليس فقط ما يعلن المسؤولون الحكوميون عن نيتهم القيام به. ربما نتمنى أن تتصــرف الحكومــات بطريقة هادفة وذات غرض محدد ولكننا نعلم أن هذا لا يحدث دائماً.

وهــناك مدخــل آخر لتعريف السياسات العامة يقوم على تجزئة هذا المفهوم العام إلى أجزاء متنوعة مكونة له. فقد اقترح عالم السياسة شارلز و. جونز (Charles O. Jones) أن نضع في اعتبارنا التميز بين مقترحات السياسات (Policy Proposals) المختلفة. فهــناك السياســات التي تحدد وسائل معينة لتحقيق الأهداف، وهناك البرنامج الذي يجســد الوســائل الســلطوية لتحقيق تلك الأهداف، وهناك القرارات، وهي الأنشطة المحــددة الــتي تــتخذ لتــنفيذ الــبرامج؛ وهناك الآثار، وهي النتائج القابلة للقياس والمتحققة من تنفيذ البرنامج.(١٥)

وهــنا تواجهنا مرة أخرى مشكلة افتراض أن القرارات والبرامج والأهداف والآثار مرتــبطة ببعضها البعض. فمن المؤكد أنه في عديد من مجالات السياسات نجد أن قــرارات الحكومــة ليســت دائماً لها علاقة قوية أو ضعيفة بالبرنامج المعلن، وأن كــليهما غيــر مرتــبط بالأهداف الوطنية. فإنه من المؤسف أن الحكومات لا تعمل بصــورة تــربط بصورة واضحة بين الأهداف والبرامج والقرارات والآثار، ولكنها في واقع الأمر لا تفعل ذلك دائماً.(١٦)

ومــن ناحية أخرى قدم عالما السياسة هينز ايولاو (Heinz Eulau) وكينث بريويت (Kenneth Prewitt) تعــريفاً آخــر للسياســة العامة على أساس أنها قرار مستمر (Standing Decision) يمــتاز بالتماســك الســلوكي (Behavioral) والتكرارية من جانب أولئك الذين يتخذونه وأولئك الذي يلتزمون به.(١٧) ولعله من الجميل أن تكون سياســات الحكومة على هذه الشاكلة وتتميز بالتكرار والتماسك، ولكنه من الصعب جــداً أن نجد "سياسات حكومية" إذا أصرينا على مثل تلك المعايير، وذلك لأن كثيراً ممــا تقوم به الحكومات يفتقر إلى التماسك والاستمرارية التي يتطلبها هذا التعريف. ولذلك يعتقد ثوماس داي أنه من المفيد أن نتمسك بالتعريف الذي يقول أن السياسات العامة هي ما تختار الحكومة أن تقوم به أو تمتنع عن القيام به. ويعتقد أن ما تختار الحكومة عدم القيام به له أثر كبير على المجتمع.(١٨)

تعريفات السياسات: التيار الفني

لعلــه مــن المفيــد أن نعرف في نهاية هذا الجزء بعض المصطلحات التي تستخدم بصـــورة تــبادلية مــع مصطلح السياسات العامة وهي مصطلحات "الخطة (plan)" و"الــبرنامج (Program)" و"النشــاط (activity)" التي تستخدم غالباً في إطار التيار الفــني لدراســة السياسات. ففي كثير من الأحيان تستخدم هذه المصطلحات بمعنى السياســات العامــة، كما أنها كما لاحظنا في استعراضنا السابق لتعريف السياسات العامة، أنها تستخدم في تعريفات مصطلح السياسات العامة نفسها. وسوف نحاول أن نقــدم تعريفات مباشرة لهذه المصطلحات، لأن لها مدلولات فنية محددة ترتبط عادة بالتيارات المهنية والفنية التي تركز على التخطيط العقلاني في تصميم السياسات.[١٩]

أولاً – الخطة (Plan):

يتعامل الإداريون في مستويات تنفيذ السياسات العامة مع أنواع عديدة من السياسات في صورة خطط. وعموماً فإن تلك الخطط يمكن تقسيمها على أساس زمني كخطط قصــيرة المــدى (short range) وخطــط طويلة المدى (long range)، وفي بعض الأحيــان يضــيف بعــض الكــتاب نوعــاً وســيطاً يســمى الخطة متوسطة المدى (intermediate range). كما يصنف آخرون التخطيط على أساس زمني أيضاً ويميزون بيــن الخطــة الاســتراتيجية (strategic plan) والخطة التشغيلية (operational plan). ويــتحدث آخرون عن الخطط المستمرة (standing plans) والخطط ذات الاستخدام الواحــد (single use)[٢٠]. وبصــرف النظر عن التصنيف المستخدم، فإن كل هذه التصــنيفات تعــبر عن جانب أو آخر من الخطة، وكلها سياسات عامة في مستوى معين من مستويات السياسات العامة.

يتضمن مفهوم الخطة العديد من المعاني المتباينة، ولكنها في سياق هذا الكتاب تعني الوثيقــة الــتي تتضــمن مجموعة من السياسات العامة سواء كان ذلك في المجال الاقتصــادي أو الاجــتماعي أو التعــليمي أو الصحي وغيرها. والفرق بين الخطة والسياســة العامة حينما تكون الأخيرة في صورة توجهات عامة – الدستور مثلاً – هــو فــرق فــي الدرجــة وليس في النوع. فالسياسات العامة في ذلك المعنى أكثر

شـــمولية وأكـــثر عموميـــة من الخطة، التي تعتبر أكثر تحديداً في نوعية البرامج المعـــتمدة لتنفيذ هذه السياسة العامة. فاتجاه الدولة أو توجهها نحو تحرير الاقتصاد يعتبر سياسة أو توجهات عامة، بينما تعتبر خطط خصخصة القطاع العام مثلاً أكثر تحديـــداً في تحقيق وتحديد معنى التحرير الاقتصادي. وعلى كل حال فإن مصطلح الخطـــة يســـتخدم كـــثيراً للإشـــارة إلى سياسة عامة، أو مجموعة سياسات عامة، استراتيجية كانت أم تشغيلية.[٢١]

ثانياً – البرنامج (Program):

تســـتخدم كـــلمة بـــرنامج أيضاً بمعنى سياسة عامة في أحيان كثيرة. والبرنامج هو عـــبارة عن نشاطات متجانسة تهدف في مجموعها إلى تحقيق أهداف محددة وردت في الخطة أو في السياسة العامة. وبهذا المعنى فإن البرنامج يمثل جزءً من عناصر الخطـــة ويطلق عليه أحياناً الخطة التشغيلية وذلك لأنه أقرب إلى مستوى التنفيذ من الخطـــة العامة الاستراتيجية. ويعتبر كتاب الإدارة البرنامج كخطة أحادية الاستخدام (single use) تغطـــي مجموعـــة كـــبيرة من النشاطات ويركز على (١) الخطوات الرئيسة المطلوبة لتحقيق الهدف (٢) الوحدة التنظيمية المسئولة عن تنفيذ كل خطوة (٣) ترتيب وتوقيت كل خطوة[٢٢]. فإذا تحدثنا عن الخطة الاقتصادية الخمسية، فإننا يمكـــن أن نتصـــور عـــدد الـــبرامج التي تتضمنها – مثلاً برنامج النقل، البرنامج الـــزراعي، الـــبرنامج الصـــحي وهكذا. وعلى أي حال يمكن اعتبار البرنامج نفسه خطـــة تتكون من عدة برامج جزئية. فإذا تحدثنا عن الخطة الصحية فإن هذه يمكن أن تشـــمل بـــرنامجاً لـــلطب العلاجـــي والطـــب الوقائي، وتنظيم الأسرة وغيرها. والـــبرنامج بهـــذا المعنى الأخير يعتبر أقرب للتطبيق العملي لأحد عناصر السياسة العامـــة ومعـــبراً عن جزء من أهدافها، وبالتالي تعبر مجموعة البرامج في الخطة وأهدافهـــا عن أهداف السياسة العامة والتوجهات العامة للدولة. ومن أمثلة البرنامج حـــزمة السياسات التي تمول من خلال نظام موازنة التخطيط والبرمجة الذي يهدف أساساً إلى ربط التوجهات الاستراتيجية للدولة بمجموعة برامج وخطط تشغيلية.

ثالثاً – المشروع (Project):

المشـــروع هـــو جـــزء صغير من البرنامج ويتميز بالمقارنة مع الخطة بمحدودية الـــنطاق (scope) ويتضمن منظومة التوجيهات التي تحدد الواجبات (assignments) والتوقيت (timing)[٢٣]. فإذا كان البرنامج سياسة محو أمية، أو سياسة تسليح الدفاع الجـــوي فـــإن المشروع هو اختيار أساتذة للتدريس في البرنامج، أو اختيار نوعية الطائرات المراد شرائها. وتشمل المشروعات إجراءات (procedures) تحتوي على إرشـــادات (guidelines) مفصـــلة للتعامل مع النشاطات التنظيمية التي تتم بصورة منـــتظمة. كمـــا تشمل اللوائح التي تمثل (rules) خططاً مستمرة (standing plans) تفصل في نوعية الأنشطة التي يجب القيام بها في موقف معين – اتخاذ قرارات في موضوع معين.[٢٤]

رابعاً – النشاط (Activity):

فإذا كانت الخطة تتمثل في مجموعة من البرامج وتتكون البرامج من مجموعة كبيرة من المشـــروعات، فإن الأنشطة تمثل مكونات المشروعات والبرامج. والنشاط بهذا المعنى يمـــثل العنصـــر الأولـــي للبرنامج أو المشروع ويتميز بأنه لا يمكن تجزئته إلى أجزاء أخـــرى. فقـــد يكـــون النشاط مثلاً برنامج تدريبي في إطار سياسة عامة لتطوير القوى البشرية، أو قد يكون برنامج تثقيفي في إطار خطة أو برنامج لتنظيم الأسرة. والأنشطة بهذا المعنى تمثل سياسات عامة على المستويات التنفيذية في العمل الحكومي، وبذلك فهو يمثل اهتمام رجال الإدارة العامة والتنفيذيين في الجهاز الحكومي.[٢٥]

خاتمة الفصل الأول

نـــاقش هـــذا الفصـــل مصـــطلح "السياسات العامة" من وجهة نظر علماء السياسة والإدارة العامـــة بصورة ديناميكية توضح الاختلافات الموجودة في عملية التعريف والـــتي تعكس تعقد وتشابك المعاني والأبعاد في المصطلح، وخلص الفصل إلى أن تعـــدد التعريفات ناتج من الاختلاف بين الأغراض والخلفيات الأكاديمية للكتاب من جهـــة، وطـــبيعة الموضـــوع من جهة. وبذلك فليس هناك تعريف "خطأ" وتعريف "صواب"، وإنما يخدم كل تعريف غرضاً معيناً.

هوامش الفصل الأول

(١) Anderson, James E., Public Policy Making: An Introduction, Boston: Houghtion Mifflin Co., 1994, p.5.

(٢) Nigro and Nigro, Modern Public Administration, New York: Harper and Row, 1980, p.3.

(٣) Sharkansky, Ira, (ed.), Policy Analysis in Political Science, Chicago: Markham Publishing Company, 1970, p.1.

(٤) Anderson, James E., op.cit., p.4.

(٥) Cochran, Charles L. and Malone, Eloise F., Public Policy: Perspective and Choices, New York: McGraw-Hill, Inc., 1995, p.1.

(٦) Lipsky, Michael, Street - Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services, New York: Russel Sage Foundation, 1980, p.1.

(٧) هايدنهايمــر وآخــرون، (تــرجمة أمــل الشرقي)، السياسات العامة المقارنة: سياســات الخيــار الاجتماعي في أمريكا وأوربا واليابان، عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، (د.ت.)، ص٣٤.

(٨) للمزيد من المعلومات في هذا الموضوع يمكن مطالعة:

- Gould, David, J., Law and the Administrative Process: Analytic Framework for Understanding Public Policy Making, University of America Press, 2001.

(٩) Dye, Thomas R., Understanding Public Policy, (7th ed.), Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1992.

(١٠) Dye, Thomas, op.cit., p.2.

(١١) Easton, D., The Political System, New York: Knopt, 1953, p.129.

(١٢) Dye, Thomas, op.cit., p.3.

(١٣) Lasswell, H., and Kaplan, A., Power and Society, New Haven: Yale University Press, 1970, p.71.

(١٤) Friedrich, J., Man and His Government, New York: McGraw-Hill, 1963, p.4.

(١٥) Jones, Charles O., An Introduction to the Study of Public Policy, Boston: Duxbury, 1977, p.4.

(١٦) Dye, Thomas, op.cit., p.4.

(١٧) Heinz Eulau and Kenneth Prewitt, Labyrinth of Democracy, Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1973, p.465.

(١٨) Dye, op.cit., p.4.

(١٩) See for example:

- Sadoulets, Elisabeth and Alain DeJanvry, Quantitative Development Policy Analysis: Instuctor's Manual, Washington: John Hopkins University Press, 1944.
- Mitton, Lavina, (et.al), Microsimulation Modeling for Policy Analysis, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

(٢٠) Schermerhorn, Jr., John R., Management, (5th ed.), New York: John Wiley and Sons, Inc., 1996, p.142.

(٢١) Schermerhorn, op.cit., p.138.

(٢٢) Stoner, James, A. F. and Freeman, R. Edward, Management, (5th ed.), New Delhi: Prentice Hall of India Private Limited, 1992, p.228.

(٢٣) فريد فهمي زيارة، إدارة الأعمال: الأصول والمبادئ، إربد: مطبعة الشعب، ٢٠٠٠، ص١٣٧.

(٢٤) Stoner, op.cit., p.230.

(٢٥) Politt, C. M., Public Policy in Theory and Practice, London: Hodder and Stoughton, 1979, p.vii.

الفصل الثاني

خصائص السياسات العامة وأنواعها

الفصل الثاني

خصائص السياسات العامة وأنواعها

مقدمة

يعتـــبر هذا الفصل امتداداً للفصل الأول في محاولته توضيح معنى السياسات العامة مـــن خـــلال تناول خصائص السياسات العامة، وعلاقتها بمصطلح المصلحة العامة وطـــرق تصـــنيفها التي استخدمت في الكتب المتخصصة. ولتحقيق هذا الغرض تم تقســـيم الفصـــل إلى ثلاثة أجزاء، يتناول الجزء الأول خصائص السياسات العامة، ويهتم الجزء الثاني بمناقشة موضوع المصلحة العامة، ويهتم الجزء الثالث بتصنيف السياسات وتعريف عملية صنع السياسات العامة.

خصائص السياسات العامة

إن غـــرض هـــذا الجزء هو توضيح وتسليط الضوء على بعض جوانب السياسات العامـــة الـــتي لم نتمكن من توضيحها في جزء التعريفات ولذلك فإن نقاشنا في هذا الجـــزء يعتـــبر امتداداً للجزء السابق، وذلك لأننا بإيراد بعض خصائص السياسات العامـــة ســـوف نـــتمكن من تمييز السياسة العامة (public policy) عن غيرها من القـــرارات الحكومية، ولكن يجب ألا تعامل هذه الخصائص كمسلمات للحفظ، ولكن كـــبداية يســـتطيع الطـــالب من خلال التعامل معها بعين ناقدة أن يخرج بخصائص جديدة أو على الأقل تعديل وإعادة النظر فيما هو موجود.

١. تمـــثل السياســـات العامـــة سلســـلة طويـــلة من النشاطات والقرارات الحكومية المـــترابطة، التي تعني أكثر من مجرد قرار[١]. وهذا يعني مثلاً أن قرار إعطاء طـــالب مـــنحة دراســـية لا يعتـــبر في حد ذاته سياسات عامة، ولكنه واحد من القرارات العديدة التي تتم في إطار سياسة تعليمية معينة.

٢. تـــتم السياسات العامة في إطار تنظيمي محدد له صفة دستورية قانونية، مكتوبة كـــانت أم غيـــر مكتوبة. وهذا الإطار التنظيمي هو في الحقيقة النظام السياسي والإداري لدولة معينة. وهو يمثل كل مؤسسات الحكومة السياسية الرسمية وغير الرســـمية مثل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية والأحزاب

السياســية وجماعات الضغط وأفراد المواطنين العاديين[٢]. ولا يعني وجود هذا الإطــار التــنظيمي أن هناك رابطة عضوية بين تنظيم حكومي معين وبين نوع معيــن مــن أنــواع السياســات[٣]. فوزارة التربية ليست الجهة الوحيدة لصنع السياسات التعليمية أو حتى تنفيذها.

٣. لا يعــني وجــود هــذا الإطــار التنظيمي، أن التنظيمات الحكومية تقوم بوضع السياسات العامة ثم تقوم بفرضها على العالم المحلي أو الخارجي وذلك حتى في الأنظمــة الديكــتاتورية المتســلطة[٤]. فالسياســة العامة تمثل تداخلات متشابكة ومصالح متنافسة لجماعات داخلية وجماعات عالمية بصورة معقدة.

٤. لا تــتم عمــلية صــنع السياسات العامة في إطار النظام التنظيمي الرسمي فقط، فهناك دائماً نظام غير رسمي موازي للنظام الرسمي بدرجة من الدرجات. وفي بعــض الأحيان يكون الجهاز الرسمي وسيلة لإعطاء الشرعية للسياسات التي تم تطويرها في إطار النظام غير الرسمي. فتكون السلطة التشريعية مهما كان نوعها الجهــة التي تضع خاتم الشرعية على سياسات تم تطويرها وتبنيها خارج الإطار الرسمي. وتقتضي هذه الشرعية الرسمية أن تكون قرارات السياسة العامة صادرة عن شخص أو مؤسسة تحتل موقعاً سياسياً على مستوى صنع السياسات.[٥]

٥. لكــي تعتــبر قرارات معينة حزمة سياسات عامة فيجب أن يكون لها تأثير على عمــلية تخصيص الموارد الاقتصادية والاجتماعية[٦]. فلا توجد سياسة عامة إذا لم تكن هناك موارد مخصصة لها، ولا يعني هذا عدم أهمية السياسات الرمزية، ولكــنه يعــني أن السياســة التي لا تدخل حيز التنفيذ لا تكون سياسة عامة إلا بالمعنى السلبي – امتناع الحكومة عن القيام بعمل معين تجاه مشكلة معينة، وهذا تصرف يمكن أن يكون له آثار خطيرة ومهمة في بعض الأحيان.

٦. السياســة العامــة – كالتخطيط مثلاً – عملية مستقبلية، ولكن لا يعني هذا عدم أهميــة الماضــي في صنع سياسة معينة، ولكن يعني أن السياسة تصمم بغرض إحــداث أهداف مستقبلية. فأي سياسة وعلى أي مستوى من المستويات – وطني أم محــلي – لهــا ماضي، بمعنى أن لها بداية في الماضي ولها تأثير على مسار السياسة في الحاضر والمستقبل.[٧]

٧. تمثل السياسات العامة، وخاصة في الأنظمة التعددية الديمقراطية، خلاصة لتفاعل العديد من الأحزاب، أو الجماعات داخل كل حزب، وجماعات المصالح، كالنقابات وغيرها، ومؤسسات الحكومة الرسمية وغير الرسمية، وفي بعض الأحيان، وعلى حسب طبيعة السياسة المعينة، المنظمات والأحزاب والجماعات في الدول الأخرى. والسياسة بهذا المعنى تتم من خلال التفاوض والمساومة والتوفيق بين الآراء المتضاربة. ولا يعني هذا أن هذه العمليات السياسية تتوصل أو تتفق دائماً على سياسة معينة، فقد تفشل في أحيان كثيراً وتنجح في أحيان أخرى[٨]. ويمكن أن نمثل لهذا بمسيرة التفاوض في مشكلة الشرق الأوسط وسياسات الدول العربية وغير العربية المعنية بمشكلة الشرق الأوسط. فالقرارات المتعلقة بهذه السياسة تتأثر بعوامل محلية في كل دولة، كما تتأثر بعوامل خارجية تتمثل في سياسات الولايات المتحدة، والمنظمات الدولية الأخرى.

٨. يعتبر التوصل إلى سياسة عامة في موضوع معين نجاحاً لنظام صنع السياسات في الدولة، وتصبح بذلك هذه السياسة المرشد والدليل الملزم عند اتخاذ القرارات في شتى مجالات السياسة العامة المعنية وفي مختلف مستويات النظام السياسي والإداري. وليس بالضرورة أن هذا القرار يكون مقبولاً من كل الأطراف التي لها علاقة بالمشكلة، وليس بالضرورة أن يكون متطابقاً مع السياسة من الناحية القانونية، والقرار السياسي والإداري في هذه الحالة هو الاختيار الواعي بين عدة بدائل ممكنة، وهو في الغالب أداة السلطة التنفيذية لتطبيق السياسة العامة في الواقع العملي. ولا يعني هذا أن هذه العملية تتم بصورة متناسقة وسهلة في كل الأحيان. فالسياسات العامة تخضع لتفسيرات مختلفة في الواقع العملي، وتتفاوت هذه التفسيرات على حسب وضوح أهداف السياسة أو غموضها وعلى حسب درجة التفويض الممنوحة للسلطة المنفذة.

٩. بما أن السياسة العامة هي نشاطات الحكومة وأعمالها ونواياها (intentions)، فإن عملية صنع السياسات تتطلب ترتيباً معيناً للأولويات واختياراً بين الأهداف والبدائل لتقديم الحلول لقضية عامة. وعملية الاختيار هذه قد تكون عقلانية فنية

تأخذ في الاعتبار تكاليف السياسة ومنافعها. وقد تتم عملية الاختيار هذه بصورة سياسية عن طريق التصويت ورأي الأغلبية والذي لا يعني بالضرورة الوصول دائمـــاً إلى قـــرار فـــني عقلانـــي. وقد يتم استخدام الطريقة العقلانية والسياسية بصورة تفاعلية وفي نفس الوقت.

١٠. يجـــب أن تتجسد أو يعبر عن السياسة العامة في صورة تشريع أو تشريعات قانونية محددة، وقد يعبر عنها بتصريح عام (public statement) أو تنظيمات أو لوائح رسمية.[٩] وفي حال تجاهل الحكومة للمشكلة وامتناعها عن القيام بعمل ما لحـــلها، لا تحتاج السياسة لتجسيدها أن تصدر في قانون، فالسكوت عنها في حد ذاته يمثل تعبيراً عن تلك السياسة.[١٠]

١١. تـــأتي السياســـات العامـــة غالـــباً كاســـتجابة، كعرض (supply) لطلب عام (demand) عليها.[١١] وتظهر هذه المسألة في النظم السياسية والإدارية التي لها حساســـية معينة لآراء المواطنين. ويأتي هذا الطلب في صورة مطالبة من جهة معيـــنة لـــلقيام بالعمل في قضية معينة. وتتراوح تلك المطالب بين الطلب العام الـــذي يطـــلب من البلدية مثلاً أن تفعل شيئاً بخصوص ازدحام المرور أو نظافة الشـــوارع إلى الطلـــبات المحددة التي تطالب الحكومة الوطنية مثلاً للتدخل لمنع الغـــش التجاري، أو معالجة البطالة أو التضخم على المستوى الوطني، أو اتخاذ إجـــراءات معينة لمعالجة تلوث البيئة. ولعل عدم الطلب العام على هذه السياسة الأخيرة يفسر عدم وجود سياسات بيئية فاعلة في الدول العربية.

١٢. تتضمن السياسة العامة ما تفعله الحكومة فعلاً، وليس ما تنوي عمله فقط.[١٢] فـــإذا أصـــدرت الســـلطة التشـــريعية قراراً أو قانوناً بإجبارية التعليم العام لكل الأطفال في سن معينة، ولكن القانون لم ينفذ في الواقع فإنه من الممكن القول أن التعـــليم الإجباري العام ليس من سياسات الحكومة. ولكن لا يمنع هذا من القول بأن هناك سياسة رمزية للتعليم العام.

١٣. قـــد تكـــون السياســـة نشاطاً إيجابياً ملموساً، كوجود سياسة للحد الأدنى من الأجور، أو قد يكون نشاطاً سلبياً، كعدم وجود سياسة للحد الأدنى للأجور. وفي كـــلا الحالـــتين فإن السياسة تؤدي إلى تأثيرات على المجتمع. ففي الحالة الثانية

تكـــون الحكومـــة متـــبعة لسياسة تقوم على عدم التدخل في النشاط الاقتصادي (Laisses Faire) بصـــورة عامـــة أو عـــدم الـــتدخل في بعض نواحي النشاط الاقتصادي. وهذا في الغالب يمثل مصلحة فئة أرباب العمل، فتكون السياسة في هـــذه الحالة سلبية (negative) ولكن لا يعني هذا أن ليس لها آثار اجتماعية على بعض الفئات مثل العمال مثلاً. وفي الحالة الأولى توجد سياسة معلنة ويقصد بها إحـــداث آثار معينة. فسياسة الخصخصة، وهي سياسة عدم تدخل حكومي، تعني تخـــلي الحكومـــة عن إدارة توجيه النشاط الاقتصادي في كل أو بعض جوانبه. وبطبيعة الحال فإن لهذه السياسة آثار بعيدة المدى.(١٣)

١٤. عـــدم الـــتدخل الحكومـــي، السياسة السلبية، يكون سياسة عامة حينما تقصد الحكومة عدم التدخل في قضية تمثل شأناً عاماً وهناك طلب لهذا التدخل واستمر عـــدم التدخل لفترة زمنية طويلة. ويختلف هذا الوضع عن عدم التدخل الحكومي فـــي موضوع معين لم يصبح قضية عامة، فمثلاً إذا لم تقم الحكومة بعمل شيء محدد لمكافحة مرض الإيدز لعدم وجود طلب عام لمثل هذه السياسة، فلا يصبح تصرف الحكومة في هذه الحالة سياسة عامة سلبية.(١٤)

١٥. السياســـة العامـــة وخاصة في جانبها الإيجابي، تعتمد على القانون والسلطة. فالمواطـــنون عادة يميلون لقبول السياسات الشرعية التي تعتمد على قوة القانون. ولهذا تتميز السياسة العامة بوجود بعد إجباري تسلطي فيها، وهذا ما يميزها عن سياســـات القطاع الخاص. وفي الواقع أن الخاصية الأساسية التي تميز سياسات الحكومة عن سياسات القطاع الخاص هو احتكار الحكومة لحق الإجبار القانوني والشـــرعي لـــتحقيق أهدافهـــا. ولا يمـــنع هـــذا في كثير من الأحيان من خرق السياســـات العامـــة والقوانين. فالسلطة ضرورية ولكنها ليست العامل الوحيد في فاعلية السياسات العامة.(١٥)

ويمكـــن تـــلخيص ما ذكرناه من خصائص في أن السياسة العامة، وبالرغم من أنها تشـــمل أنواعـــاً عديـــدة من القرارات، فإنها تستبعد أنواعاً أخرى منها. فالسياسات العامـــة فـــي كـــثير من الأحوال تضع التوجيهات العامة وليس التفاصيل المرتبطة بالنشاط المراد تنفيذه. وهي بذلك أقرب في معناها لمصطلح استراتيجية في الأدبيات

العســكرية التي تستعمل لتعنى الإطار العام الموجه للعمل بالمقارنة مع كلمة تكتيك التي تشير إلى التنفيذ. ولذلك فإن السياسة العامة تمثل توجهاً مستقبلياً فهي تهتم بكل الاحــتمالات والــتغيرات ليس فقط في مجال التكنولوجيا ولكن أيضاً في مجال القيم والأخلاق والأذواق.

المصلحة العامة (Public Interest)

تــبرر أعمــال الحكومة عادة بأنها تسعى لخدمة الصالح العام أو المصلحة العامة. وتتضــمن القوانين التي تشرع لسياسة عامة الإشارة للمصلحة العامة. والسؤال هنا هــل يعــني الصــالح العــام أو المصــلحة العام معنى إجرائي محدد؟ فالعديد من الأشــخاص إذا حــاولوا تبرير سياسة معينة فإنهم يفضلون التبرير الذي يتماشى مع الصــالح العام وليس المصالح الخاصة. فلا يستطيع أحد أن يبرر سياسة معينة على أساس أنها "ستساهم في جعلي وأصدقائي أحسن وضعاً". ولكن الصعوبة تنشأ حينما يحاول أحد تعريف معنى الصالح العام من ناحية علمية وإجرائية قابلة للقياس. فهل يعــني الصــالح مصلحة الأغلبية؟ وماذا عن مصلحة الأقلية؟ وما هو حجم الأغلبية الذي يمكن أن يمثل الصالح العام؟ ماذا عن الدول التي لا تعتمد النظام الديمقراطي؟ وإذا كــان الأمــر كذلك فكيف تحدد السياسة التي ترغب فيها الأغلبية حقاً؟ هل هي مصــلحة المســتهلكين وهم مجموعة كبيرة في المجتمع؟ أم هي مصلحة المنتجين والمصــنّعين؟ هــل المصــلحة العامة هي ما يرغب فيه الناس إذا تصرفوا بصورة عقلانية؟ كيف نعرف المصلحة العامة؟

يقــول كــثير من الناس بما فيهم علماء السياسية أنه ليس من الممكن تقديم تعريف مقبول بصورة عامة أو حتى تعريف موضوعي للمصطلح. ويتخلص بعض الكتاب مــن هــذه المشــكلة بالقول بأن كل ما ينتج من التنافس السياسي الديمقراطي حول مواضيع السياسات فهو المصلحة العامة. فإذا كانت كل المجموعات والأشخاص لهم فــرص متســاوية في الاشتراك في هذا التنافس، وهو ما لا يحدث في الواقع، فإن فكرة المصلحة العامة قد تكون أكثر قبولاً.(١٦) كما يعتمد العديد من الكتاب والأنظمة السياســية على الإيديولوجيا في تعريف المصلحة العامة. مثلاً تعتمد النظم الشيوعية

على التعريف الماركسي لمصلحة البروليتاريا، كما تستخدم النخب القومية في الدول العربية العروبة والإسلام لتعريف المصلحة العامة.

ولكـــن مهمـــا كان تعريف مفهوم المصلحة العامة فما من سياسة إلا وهناك منتفعين مـــنها ومتضـــررين مـــنها. فمثلاً سياسات البيئة، لا يختلف اثنان في أن وجود بيئة نظيفـــة هـــي مـــن مصـــلحة جميع أفراد المجتمع، ولكن الاختلاف يقع في نوعية السياسات التي يجب تبنيها لتحقيق ذلك الهدف. فكثير من السياسات المقترحة، تؤثر عـــلى تكـــاليف الإنتاج الشيء الذي يؤدي إلى زيادة أسعار السلع والخدمات. وهذا بالطـــبع مـــا لا يسانده المنتجين لتلك السلع. وهذا يفسر رفض حكومة جورج بوش الحاليـــة في الولايات المتحدة الأمريكية التوقيع على معاهدة طبقة الأوزون العالمية. ولذلـــك فـــإن مصطلح المصلحة العامة قد يستخدم لتبرير سياسة معينة مهما كانت أهدافها خاصة.

ويعتقد بعض الكتاب أن مصطلح المصلحة العامة يمكن أن يعطيَ معنى يجعله مفيداً كمعيـــار عـــام لاتخاذ قرارات السياسة العامة. فعندما نقيم سياسة معينة فإننا نحتاج لأن نحدد ليس فقط قدرة السياسة على تحقيق أهدافها المعلنة ولكن أيضاً هل تستحق الأهـــداف نفســـها أن تحقـــق؟ ولكن هذا الاقتراح يعيد الكرة إلى البداية، وذلك لأن مشـــكلة مصطلح المصلحة العامة تكمن في تحديد الأهداف التي تستحق التنفيذ من وجهـــة نظـــرة المصلحة العامة إذا وجدت. ومرة أخرى يثور السؤال كيف نحدد ما يمـــثل المصـــلحة العامـــة؟ ويـــبدو في هذه الحالة النظام الديمقراطي التعددي على قصوره أنسب الآليات (وإن لم يكن أعدلها) في حسم هذه المعضلة.

لقـــد حـــاول بعـــض الكتاب اقتراح ثلاثة مداخل للإجابة على ذلك السؤال في إطار الـــنظام الديمقراطي.(١٧) وأول هذه المداخل هو النظر إلى مجالات السياسات العامة الغنية بالاختلاف والصراع بين مصالح الجماعات كما هو الحال مثلاً في الزراعة، وعلاقـــات العمـــل والطاقة وغيرها.(١٨) ففي بعض الأحيان تسود مصلحة مجموعة معيـــنة وتتغلب على مصالح الجماعات الأخرى وتصبح مصلحة هذه الجماعة هي المصـــلحة العامـــة. فـــليس هناك ضرورة في هذه الحالة أن نفترض تعارضاً بين المصـــلحة الخاصـــة والمصلحة العامة. فإذا كان من المصلحة الخاصة للأطباء أن

يقللوا من أعداد العاملين في المهنة حتى يحافظوا على مستوى الأجور، فإن ذلك أيضاً يؤدي للمصلحة العامة وذلك لأنه يمنع الأطباء غير المؤهلين من الدخول إلى عالم المهنة. ويلاحظ أن هذا التعريف لا يضع في الاعتبار مصالح الجماعات غير المنظمة، كما يتجاهل الضرر الذي يحدث للمستفيدين من خدمة الأطباء جراء ارتفاعه أجور العلاج. ويقول مؤيدي هذا المدخل أنه في هذه الحالة يجب أن يتدخل صانع القرارات للدفاع عن تلك المصالح. وهنا تثور مسألة حياد صانع القرارات. فنظرية الاختبار العام تحدثنا أن صانع القرار نفسه يبحث عن مصلحته الخاصة وإن كان يغطي هذا بغطاء المصلحة العامة. وكما تقول النظريات الماركسية أن الحكومة، صانع السياسات، ليست محايدة ولكنها أداة الطبقات القوية في المجتمع لتحقيق مصلحتها.

ويركز المدخل الثاني على البحث عن مصالح مشتركة ومستمرة يمكن إطلاق مصطلح السياسات العامة عليها بسبب خصائصها المميزة.[١٩] فعلى سبيل المثال؛ المصالح المشتركة لكل الناس في شئون مثل السلام العالمي، التعليم الجيد، الهواء النقي، تجنب التضخم الاقتصادي، وتنظيم حركة المرور. وهنا تظهر المصلحة العامة في صورة حاجات (needs) عامة. فمثلاً في المدن الكبيرة هناك مصلحة عامة في وجود تنظيم لحركة المرور لتحقيق وتسهيل الحركة الآمنة والمنظمة والمريحة للمشاة والسيارات. إن وجود بدائل عديدة لتحقيق تلك الحاجة يعني أن هناك أكثر من بديل لتحقيق تلك الحاجة، ولا يلغي توفر البدائل وجود تلك المصلحة العامة. ولكن في الحقيقة أن المشكلة تكمن في وجود عدة بدائل لتحقيق تلك المصلحة العامة، وليس في أهمية وجود مصلحة عامة في تنظيم حركة المرور. فإن تلك البدائل تقدم طرقاً مختلفة لتحقيق المصلحة العامة، وتؤثر تلك البدائل بصورة سلبية على بعض الجماعات وإيجاباً على بعضها. فالبديل الذي سيتم اختياره يحقق في الواقع فوائد لجماعات بعينها على حساب جماعات أخرى.

وفي واقع الأمر ليس هناك أبعد من تصوير المصلحة العامة على أساس أنها "حاجة مشتركة (common need)". فإننا مثلاً نتحدث عن مصلحة مزارعي القمح المشتركة في تحقيق أسعار عالية للقمح، أو مصلحة موظفي الحكومة في زيادة

الرواتب والمميزات العينية، ولكن لا تأخذ المصالح المشتركة في الواقع العملي هذا الشكل. بل أحياناً وفي إطار المصلحة المشتركة لمزارعي القمح تتفاوت مصالح المزارعين الصغار عن المزارعين الكبار وكبار الملاك. وبما أن المصلحة العامة تختلف عن المصلحة الخاصة في مسألة النطاق (scope) فلا يوجد سبيل للتحديد الدقيق للنقطة التي تكون فيها المصلحة العامة واسعة النطاق بما يكفي أن نقول أنها مشتركة بين جميع الناس لتصبح مصلحة عامة. فمن النادر جداً أن تصبح مصلحة معينة مشتركة بين كل الناس في مجتمع معين. فمثلاً وجود الحكومة الوطنية نفسها يمكن أن يكون موضوع معارضة من قبل المؤيدين للحكومة العالمية.

ويحدد المدخل الثالث طريقة لتحديد المصلحة العامة عن طريق النظر إلى التنظيمات والإجراءات الحكومية كأداة لإحداث التوازن بين المصالح المتصارعة، ولحل المشاكل وتحقيق المواقف الوسطى (compromise) في عملية صنع السياسات العامة، وتنفيذ السياسات في الواقع.[٢٠] فهناك باختصار مصلحة عامة في وجود حكومة عادلة ومنظمة وفاعلة. والتركيز في هذا المدخل هو على عملية صنع السياسات (policymaking process) – الطريقة التي تصنع بها السياسات – وليس على محتوى السياسات نفسها. وهذا المدخل بطبيعة الحال لا يجاوب على كل الأسئلة التي طرحت بالنسبة للمدخلين الأولين. وتتلخص تلك الأسئلة في السؤال: لمصلحة من تكون السياسات؟ ولتبرير هذا المدخل يقول ولتر ليبمان (Walter Lippman):

إن المصلحة العامة تكمن في وجود القوانين، وليس في القوانين نفسها، وفي أسلوب القانون وليس في محتواه، وفي قدسية التعاقد، وليس في تعاقد معين، وفي الفهم المعتمد على العرف، وليس في عرف معين أو آخر.[٢١]

بالرغم من أن المواطنين بشكل عام لديهم مصلحة في وجود قانون بالإضافة إلى محتوى تلك القوانين، فإن ليبمان يقرر بصورة أقوى أهمية العملية (process) وليس المحتوى. وبتجاهل "المحتوى" والتركيز على الآلية فإن أي سياسة مهما كان محتواها فهي تعبر عن المصلحة العامة ما دام أنها تمت وفق آلية صنع سياسات عامة محددة وهنا تجد سياسات الديكتاتور تبريراً لها، إذ أنه يصور نفسه دائماً حامي حمى المصلحة العامة، وهو في الحقيقة يتبنى سياسات أمنية تحمي نظامه

عــلى حساب سياسات الصحة أو التعليم. ولذلك نجد في كثير من الدول العربية أن سياسات حماية النظام هي الأولوية الأولى.

ويــتطابق هــذا الــتعريف مع آراء المخططين عن المصلحة العامة التي تعني عندهم تحقيــق مبدأ توازن التكلفة والمنفعة في تصميم وتنفيذ السياسات. وغالباً ما ينظر هؤلاء لــلعامل السياســي فــي تحديد "المصلحة العامة" كعامل غير عقلاني يؤدي إلى إهدار "المــوارد الــنادرة". وغالــباً ما يتذمر هؤلاء من تدخل "السياسيين" في نشاطاتهم على أســاس أنهــا تشــكل ضعفاً في عملية الوصول لسياسات "جيدة". ومن هذا المنطلق لا يعــترف "صندوق النقد الدولي" كمؤسسة فنية بالجدوى السياسية (political feasibility) لسياســته التي يفرضها على الدول العربية لتتوافق مع آرائه الرسمية الاقتصادية القائمة عــلى المفهــوم الاقتصـــادي النيوكلاسيكي الجديد (Neo-Classical Approach). ولهذا الســبب تواجه سياساته دائماً في الدول العربية مقاومة صامتة أو علانية من قبل الجهاز الإداري فــي الــدول العربية ومن قبل الدوائر الشعبية. ومن أمثلة تلك المقاومة التذمر الدائم في مصر والذي بلغ أوجه في مصر إبان فترة حكم السادات في مظاهرات شعبية عــنيفة وصفها السادات "بثورة الحرامية". ومن أمثلتها سياسات رفع الدعم في السودان الــتي أدى الــرفض الشــعبي لهــا إلى إسقاط حكومة الرئيس نميري في عام ١٩٨٣، وكــادت أن تؤدي لإسقاط حكومة الصادق المهدي المنتخبة ديمقراطياً في عام ١٩٨٨. ومــن أمثلــتها أيضــاً التذمر الشعبي الذي رافق قبول الأردن لسياسات رفع الدعم عن الخبز في عام ١٩٩٦.[٢٢]

إن معضلة تعريف المصلحة العامة لا تقتصر على النظم الديمقراطية وحدها. ولكن في النظم الشمولية والديكتاتورية غالباً ما توجد "إيدولجية قومية" كالقومية العربية أو الناصــرية أو الشيوعية، التي تحدد تعريفاً واحداً وتفرضه على مواطنيها ثم تستخدم جهازهــا الإعلامــي في تسويق هذا المفهوم الأحادي للمصلحة العامة. وفي بعض الأحيــان فإن المصلحة العامة تتوافق وآراء النخبة الحاكمة، وأحياناً تصبح مصلحة الديكــتاتور مــتطابقة تماماً مع مصلحة الشعب. فالماركسية مثلاً تساوي المصلحة العامــة بمصلحة البروليتارية في إقامة نظم اشتراكي – سياسات اشتراكية – يحقق المســاواة وإلغــاء الطــبقات. وفي إطار المفهوم الإيدولوجي للماركسية فإن الطبقة

العاملة قد لا تكون واعية بمصلحتها الموضوعية العقلانية. فمصلحة العامل ليس ما يتصـــوره هو، ولكن مصلحته الحقيقية تكمن في إزالة النظام الرأسمالي وإلغاء نظام الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج.

لا يوجـــد مجال هنا في الماركسية لأن يتصور الفرد مصلحته ويصل إليها بصورة فردية. فإذا خالف تصوره لمصلحته التصور الموضوعي الذي تعطيه الإيديولوجية، فإنـــه مخـــطئ ويجب أن يجبر على مصلحته بالقوة في هذه الحال. وتتفق في هذه الحالـــة النظم السياسية التي تقوم على تصورات إيديولوجية مسبقة عما هو صحيح ومـــا هو خطأ. فحتى في النظم التي قامت على تصور معين للمصلحة العامة على أســـاس فهم معين للشريعة الإسلامية نجد أنها فرضت ذلك التصور للمصلحة العامة عـــن طريق القوة مع وجود تصورات أخرى للنظام الإسلامي تكون مرفوضة غالباً عـــلى أســـاس أنهـــا "خارجة" أو كافرة. ويمكن في هذا الإطار مقارنة الاختلافات الجوهـــرية بين نظم سياسية حديثة قامت على، أو أنها تزعم أنها تقوم، على أساس إسلامي مثل نظام السودان، الذي يقوم على أساس المواطنة ويعطي حقوقاً متساوية مـــع الـــرجل فـــي دســـتوره، ويعطـــي قدراً من تعددية الآراء، ونظام طالبان في أفغانستان، الذي يقوم على مفهوم سلفي للإسلام ويمنع تعليم المرأة، وتعددية الآراء. ويمكن مقارنة هذين النظامين بالنظام الإسلامي الجمهوري في إيران والذي ينتخب فيـــه الـــرئيس بصـــورة ديمقراطية، ولكنه يمنع ويقمع الآراء المخالفة إسلامية أو عـــلمانية. وعـــلى أي حـــال فإن معظم الدول العربية الآن تبرر وتعرف المصلحة العامة من منظور عربي إسلامي قومي.

وخلاصـــة القول أن تعريف المصلحة العامة عملية شائكة وتكاد تكون مستحيلة في الواقـــع العملي. وهذا يمكن أن يقودنا إلى التقرير هنا أن مصطلح المصلحة العامة قـــليل الفـــائدة مـــن ناحية عملية وعلمية. وهو في أحسن حالاته مصطلح يشير إلى مصـــلحة الغالبية أو مصلحة النخبة. ولذلك فإننا في استخدامنا لهذا المصطلح نضع نصـــب أعينـــنا المشاكل والمحددات التي تواجهه ونحن نقوم بتحليل السياسات في الواقـــع العمـــلي. وهنا يجب التركيز على السؤال "لمصلحة من تنفذ هذه السياسة؟" حتى وإن كانت ترتدي ثوب المصلحة العامة.

أنواع السياسات (Public Policy Typology)

لقد وضحت لنا التعريفات السابقة جوانب مختلفة للسياسات العامة وهي كلها تعريفات مفيدة لنا في هذا الكتاب وسيجد القارئ أن الكتاب يستخدم هذه التعريفات في جوانب مختلفة ولأغراض متباينة. وفي واقع الأمر أن اختلاف التعريفات كما أوردناه هنا يعكس واقع تعدد وتنوع واختلاف نظرات الدارسين للموضوع. فالذين يركزون على الجانب أو المدخل العقلاني الذي يركز على ما يجب أن تكون عليه السياسة العقلانية يحيدون دور العوامل السياسية والاجتماعية بصورة من الصور ويتحدثون عن سياسات وبرامج لها أهداف، يجب أن يتم تنفيذها بصورة عقلانية. ومن جانب آخر نجد أن المهتمين بواقع السياسات العامة كما هي، وليس كما يجب أن تكون، يقدمون تعاريفاً للسياسات العامة تتضمن تشابك وتداخل العوامل والمتغيرات التي تشكل السياسات العامة.

وهنا يجب أن نلاحظ أن التخطيط بكل أنواعه، والذي يتم في إطار الدول الرأسمالية أو الدول الاشتراكية، التي كانت تنهج منهجاً شاملاً للتخطيط، يقع في إطار السياسات العامة. فالخطط الاقتصادية التي سادت في كثير من الدول النامية والعربية منها على وجه الخصوص هي سياسات عقلانية تهدف إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية. ويمكن هنا التمييز بين أنواع التخطيط (سياسات عامة) من حيث النطاق إلى سياسات تخطيطية شاملة وسياسات تخطيطية جزئية. كما يمكن أن نعرف تلك السياسات على أساس إقليمي فنتحدث عن التخطيط القومي (على مستوى الدولة ككل والتخطيط في إطار منطقة جغرافية معينة). كما أننا يمكن أن نعرف سياسات التخطيط على أساس زمني، فهناك التخطيط طويل المدى والتخطيط متوسط المدى والتخطيط قصير المدى. وبسبب أهمية هذا النوع من السياسات العامة في الدول النامية عموماً والعربية خصوصاً فلعله من المفيد أن نعرف كل نوع من تلك الأنواع آخذين في الاعتبار أن هذه الأنواع متداخلة بمعنى أننا يمكن أن نتحدث عن عملية تخطيط معينة من خلال معايير التصنيف الثلاثة فنقول مثلاً تخطيط قومي شامل طويل المدى، أو تخطيط جزئي مديني قصير المدى وهكذا.

١ – التخطيط القومي الشامل (Comprehensive National Planning):

يهـدف هـذا الـنوع من السياسات إلى التحكم في مختلف نشاطات الحكومة بقصد تحقيـق أهـداف عامـة، وقد استخدم هذا النوع من السياسات في الاتحاد السوفيتي السـابق والدول الاشتراكية حيث كانت تسيطر الدولة على كل نطاق السياسات فلا توجـد سياسـات خاصة – القطاع الخاص – كما هو الحال في الدول الرأسمالية، حيـث يتأثر نطاق السياسات العامة بحجم القطاع الخاص. وقد استخدمت كثير من الـدول العربية والنامية هذا النوع من السياسات وخاصة في فترة ما بعد الاستقلال، ومـن أمثلة هذه السياسات الخطط الاقتصادية الخمسية.[٢٣] وتأثير العوامل السياسية فـي مثل هذا النوع من التخطيط لا يحتاج إلى تركيز كبير، فرغم أنه يتم دائماً في إطار نظام غير ديمقراطي فإن الأجنحة داخل الحزب الحاكم تتصارع فيه دائماً.

٢ – التخطيط الجزئي أو القطاعي (Sector Planning):

يهـدف هذا النوع من السياسات إلى التحكم في جزء من نشاطات الدولة، وقد يكون هـذا التحكم مباشراً كما هو الحال في الدول الاشتراكية السابقة وفي بعض الحالات فـي الـدول الرأسـمالية. ومن أبرز الأمثلة على هذا النوع من التخطيط السياسات الصـناعية والـزراعية. كمـا قد يتم هذا النوع من التخطيط داخل نطاق التخطيط الصـناعي أو الـزراعي.[٢٤] ورغـم دور المخططيـن كفنيين في هذا النوع من التخطيط، فهو يمثل مجالاً للتنازع السياسي على المستوى الوطني والعالمي.

٣ – التخطيط الإقليمي (Regional Planning):

يخـتص هذا النوع من السياسات ويهتم بالتخطيط لمنطقة جغرافية معينة من مناطق الدولـة وذلـك بغـرض تعميرها وانعاشها ورفع مستوى المعيشة فيها، ومن أمثلته تخطيـط المـدن (urban planning).[٢٥] وهـذا الـتخطيط بطبيعته يمثل سياسات الوحدات المحلية، كالبلديات وغيرها. ورغم غلبة الطبيعة الفنية عليه، فإنه عادة يتم في إطار تنافس وصراع سياسي من قبل الأطراف المحلية المتأثرة به.

٤ – التخطيط طويل المدى (التخطيط الاستراتيجي):

ويستعمل هذا المصطلح للإشارة لكل أنواع التخطيط التي تغطي فترة زمنية تتجاوز الخمس سنوات ويسمى أحياناً التخطيط الاستراتيجي (Strategic Plans).[٢٦] ويطلق بعـض الكـتاب عـلى هذا النوع من السياسات التخطيط المستقبلي طويل المدى، وكـانت تـتميز به الدول الاشتراكية السابقة. كما يوجد في بعض الدول الرأسمالية وخاصـة فـي مجـال الفضاء. ولا يوجد هذا النوع من التخطيط في الدول النامية لـتكاليفه، كمـا أنـه لا يثير قضايا سياسية إلا في نطاق محدود يتعلق بالآثار بعيدة المدى لمثل هذا النوع من التخطيط وخاصة في قضايا البيئة والطاقة.

٥ – التخطيط متوسط المدى:

ويشـمل هذا النوع من التخطيط الخطط والبرامج التي تغطي فترة زمنية تتراوح ما بيـن سـنة إلى خمس سنوات.[٢٧] ولعل أبرز الأمثلة على هذا النوع من التخطيط الخطط الخمسية التي عرفت بها الدول الاشتراكية سابقاً وبعض الدول النامية والدول العربية وخاصة فيما يعرف بعقود التنمية والتي شملت الفترة ما بين ١٩٦٠–١٩٨٠.

٦ – التخطيط قصير المدى:

يشـمل هذا النوع من التخطيط الخطط والبرامج التي تغطي فترة زمنية تتراوح ما بيـن يـوم إلى سنة وأبرز أمثلته الموازنة العامة، التي تمثل المبالغ المعتمدة لبرامج الحكومة السنوية.[٢٨] وبما أن عملية اتخاذ القرارات في الموازنة الحكومية تتضمن تخصـيص مـوارد اقتصـادية وماليـة هامة فقد أصبحت مجالاً للصراع السياسي الإداري. ولهـذا السـبب تمثل دراسات الموازنة العامة مواضيعاً مفصلية في حقل تحليل السياسات.

إن التصـنيفات السابقة لا تستقصي كل أنواع السياسات وخاصة تلك الموجودة في الأنظمة الاقتصادية المختلطة (Mixed Economics) والتي تستخدم أنواع مختلفة من السياسات التي صنفها الكتاب بطرق مختلفة نورد بعضاً منها في الفقرات التالية.

هنالك العديد من الوسائل التي يمكن من خلالها تقسيم تلك السياسات إلى أنواع. فقد اقـترح كوشران (Cochran) استخدام عنصر التحكم (Technique of control) الذي

يســتخدمه صـــانعو السياسات. وعلى هذا الأساس صنف السياسات إلى ثلاثة أنواع وهي:[٢٩]

١- السياسات التحفزية (Patronage Policies).

٢- السياسة التنظيمية (Regulatory Policies).

٣- سياسات إعادة التوزيع (Redistributive Policies).

ومـــن ناحية أخرى توسع آندرسون في تصنيف السياسات العامة معتمداً على طبيعة السياسة. وتشمل مجموعاته، التي تضم أيضاً مجموعات كوشران:[٣٠]

١- السياسات الفعلية والإجرائية (Substantive & Procedural).

٢- السياسات التوزيعية والتنظيمية (Distributive & Regulatory).

٣- السياسات المادية والرمزية (Material & Symbolic).

٤- السلع الجماعية والخاصة (Collective goods & Private goods).

٥- السياسات الليبرالية والمحافظة (Liberal & Conservative).

وفـــي النقاش التالي تم دمج ومناقشة هاتين المجموعتين ضمن التصنيفات المتوسعة التي قدمها آندرسون (Anderson).

السياسات الفعلية والإجرائية

يمكـــن تقسيم السياسات على أساس المحتوى (Substantive) أو على أساس إجرائي (Procedural). الـــنوع الأول يحدد ما سوف تنجزه الحكومة مثلاً رصف الطرق، دفـــع إعانـــات الرعاية الاجتماعية؛ منع بيع سلع بعينها وتداولها. ومن ناحية أخرى فإن السياسات الإجرائية تتعلق بالكيفية التي يجب أن يتم بها عمل شيء أو من يقوم بعمـــل شـــيء معيـــن. وتشـــمل السياسات الإجرائية المسائل التنظيمية مثلاً ما هي الأجهـــزة المسئولة عن القيام بعمل شيء أو تقديم خدمة وما هي نوعية الإجراءات الـــتي يجـــب أن تتـــبع في تنفيذ الأنشطة. ولذا فبينما نجد السياسات ذات المحتوى الفعـــلي تـــوزع المـــنافع والخســـائر عـــلى المواطنين، وبالتالي تمثل مجالاً للنزاع واخـــتلاف الـــرأي، نجد السياسات الإجرائية تتعلق بطرق تنفيذ القوانين. ويجب ألا يعـــني قولنا هذا أن الإجراءات تعني "سياسات محايدة". ففي كثير من الأحيان تؤثر السياســـات الإجـــرائية عـــلى توزيع المنافع والخدمات بين المواطنين. وقد تستخدم

الإجراءات بصورة تعيق بعض المواطنين من التمتع ببعض المنافع، مثلاً إجراءات المحاكم لا تشجع أحياناً بعض قطاعات المواطنين على اللجوء للمحاكم.

السياسات التوزيعية والتنظيمية

١ – السياسات التحفيزية:(٣١)

هـــذا التصنيف لأنواع السياسات يميز بين السياسات على أساس أثرها على المجتمع وعـــلى الذين يتعاملون أو يتأثرون بهذه السياسة. فالسياسات التوزيعية تشتمل على تخصيص الخدمات أو منافع بعينها لجماعات بعينها من السكان – أفراد، مجموعة، مؤسســـات ومجـــتمعات. بعض السياسات التوزيعية قد تقدم منافع لمستفيد واحد أو عـــدد قليل من المستفيدين. مثلاً تقديم قرض من الحكومة لمنع شركة من الإفلاس، أو الدعم الذي تقدمه الحكومة مثلاً لصناعة معينة أو نشاط اجتماعي معين. وبعضها الآخـــر قـــد يقـــدم منافع لأعداد كبيرة من السكان مثلاً الدعم الذي تقدمه الحكومة لـــلمزارعين والتعـــليم العـــام المجاني. ويسمى كوشران في تصنيفه هذه السياسات بالسياســـات التحفيزية (Patronage or Promotional) ويعرفها بأنها تشمل النشاطات والأعمـــال الحكومية التي يقصد منها تقديم حوافز للأفراد والمؤسسات للقيام بأعمال لـــم تكن لتقوم بها دون حافز. وتتميز هذه السياسات بأنها تعتمد على تقديم الحوافز لتشـــجيع الأفـــراد لقبول السياسة، ولا تستخدم التهديد بالعقاب لتحقيق تلك السياسة. وغالـــباً مـــا تكـــون جماعة المستفيدين هي التي تسعى لإقناع الحكومة لتقديم الدعم للأفـــراد والمؤسســـات. وتتم السياسات التوزيعية من خلال ثلاثة أساليب (١) الدعم (٢) التعاقدات (٣) الترخيص.

(أ) الدعم Subsidies:

يلعب الدعم دوراً كبيراً ومركزياً في سياسات الحكومات وخاصة في الدول النامية. وهـــو يشـــمل الدعـــم للمؤسسات الخاصة وللأفراد والمجموعات. وتقوم الحكومة بـــتمويل الدعـــم مـــن خلال الضرائب. وبما أن تكلفة الدعم تتوزع على مجموعة السكان، فإن الأفراد يتحملون عبئاً ضئيلاً من مجموع التكلفة. ولذلك يقل الاعتراض

علـــى مثل هذه السياسات. وبالمقارنة فإن محاولة إلغائها من قبل الحكومية قد يؤدي إلى تذمـــر الجماعـــات المستفيدة منها. كما هو حادث بالنسبة لسياسات الخصخصة التي تركز على رفع الدعم الحكومي وتقليل الانفاق العام.

(ب) التعاقد (Contracting):

يعتـــبر الـــتعاقد أيضـــاً مـــن الوسائل التي تستخدم في السياسات التحفيزية. ويمكن اســـتخدامها مثلاً لتشجيع المؤسسات لتبني سياسات تعتبرها عبئاً عليها – مثلاً عدم التميز بين الأجناس في التوظيف.

(ج) الترخيص (Licensing):

تستطيع الحكومة من خلال الترخيص أن تمنح امتياز القيام بنشاط معين. والترخيص يسمح للمؤسسات والأفراد للقيام بأعمال خاصة ومهنية. وبذلك تستطيع الحكومة أن تنظم العديد من القطاعات السكانية والأنشطة الاقتصادية من خلال هذه العملية.[٣٢]

٢ – السياسات التنظيمية Regulatory:

تتضـــمن السياســـات التـــنظيمية عملية فرض قيود على سلوك الأفراد والمجتمعات والـــتحكم فـــي طـــريقة القيام بأنشطة معينة. فإذا كانت السياسات التحفيزية تستخدم الـــتحفيز الإيجـــابي (سياســـة استخدام الجزرة) فإن هذه السياسات تتضمن الأنواع الســـلبية للتحكم (سياسة العصا). وبذلك فإن هذا النوع من السياسات يحد من حرية الجماعـــات الموجهة لها السياسة، سواء أكانت هذه المجموعات شركات خدمات أو غيـــرها. وهـــي بذلك تختلف عن السياسات التحفيزية التي توسع من حرية تصرف الجماعـــات الموجهـــة لهـــا. ومـــن أمثلة هذه السياسات القوانين التي تحرم بعض الســـلوكيات الاجتماعية. ولكن لا يقتصر نطاق هذه السياسات على الأفعال المحرمة جـــنائياً، ولكـــن جميـــع أنواع الأعمال التي تكون لها آثار سلبية على المجتمع مثلاً الحفاظ على البيئة وحماية المستهلك وسلامة وضمان صحة العاملين. وفي كثير من الأحيـــان تســـتخدم "سياسة الضرائب" لإحداث الأهداف التنظيمية المرغوبة. فمثلاً بعـــض الضـــرائب لا يقصـــد منها الحصول على دخل فقط ولكن أيضاً التحكم في

بعض الأنشطة السلبية، وذلك من خلال جعل تلك الأنشطة باهظة الثمن. على سبيل المـــثال الضرائب على استخدام التبغ، والكحول تساعد الحكومة في تقليل استهلاك تلك المنتجات.(٣٣)

ونجـــد أن السياسات التنظيمية تثير دائماً نزاعاً بين المجموعات التي تتبناها وتسعى لفرضـــها مـــن جهـــة والجماعات التي تتأثر سلبياً منها من جهة أخرى. وبذلك فإن السياسات التنظيمية تخلق جماعات مستفيدة (winners) وجماعات متضررة (losers). ومـــن جـــانب آخـــر فمن الصعوبة تحديد كل أغراض ونتائج السياسات التنظيمية. وحـــتى نوضـــح هـــذا فمن الممكن أن نناقش كيف تختلف السياسات التنظيمية فيما بيـــنها. بعض السياسات التنظيمية تضع محددات عامة للتصرف وتوجه كيفية القيام بـــبعض الأعمال وتأمر بالامتناع عن عمل البعض الآخر. مثال على ذلك السياسات الـــتي تمـــنع تـــبادل بعض السلع أو الامتناع عن احتكارها. ويكون من اختصاص المحـــاكم الـــنظر في فرض تلك التوجيهات. وبالمقارنة مثلاً فإن السياسات المنظمة لاســـتخدام المرافق العامة توضح في قواعد واضحة كيفية إنشاء منظمات الأعمال ومستوى الخدمات والمعاملات المالية والرسوم التي تفرض على الخدمات المختلفة. ومـــن جانب آخر نجد أن السياسات التي تنظم حماية المستهلك تحدد نوعية السلعة، الـــتي يجب أن تتطابق مع مواصفات القانون قبل طرحها للاستهلاك العام ومن هذه سياسات ومواصفات الأدوية والأغذية.

وهـــناك نوع آخر من السياسات التنظيمية التي يمكن أن نطلق عليها سياسات إعادة الـــتوزيع (redistributive policies).(٣٤) وتتضـــمن أعمال حكومية مقصودة لإعادة توزيـــع الثروة والدخل والملكية بين مجموعات كبيرة من السكان. وهي بذلك توجه للـــتحكم بالاقتصـــاد الكـــلي بصفة عامة. والنمط العام لسياسات إعادة التوزيع يعيد توزيـــع المـــوارد مـــن الذين يملكون إلى الذين لا يملكون. ومن الممكن أن يكون الـــتوزيع من الذين لا يملكون للذين يملكون. فمثلاً قد تعود سياسات وبرامج الدعم فـــي القطـــاع الـــزراعي لأصـــحاب الملكيات الزراعية الكبرى بينما يدفع تكاليفها القطاعـــات التي يقع عليها العبء الضريبي. من أمثلة السياسات هذه ضرائب الدخل التصـــاعدية وبـــرامج العون الصحي والضمان الاجتماعي للطبقات الفقيرة. وهناك

نـــوع آخـــر مـــن سياسة إعادة التوزيع التي تسمى السياسات التنظيمية ذاتية التأثير (Self-Regulatory Policies) وهـــي السياســـات التي تتبناها وتؤيدها الجماعة التي تســـتفيد منها، هي سياسات غالباً ما تعمل بصورة أوتوماتيكية. ومن أمثلتها معدلات الضـــرائب التصـــاعدية الـــتي تـــزيد مـــن إيرادات الضرائب في حالة نمو النشاط الاقتصادي والعكس صحيح.(٣٥)

مـــن الواضح أن سياسات إعادة التوزيع تقدم منافع لمجموعة على حساب مجموعة أو مجموعـــات أخرى. كما أنها تؤدي إلى توزيع العبء الضريبي بصورة تتحملها مجموعـــة دون غيرها. فمثلاً قوانين الضرائب قد تحمل العبء الضريبي لأصحاب رأس المـــال أو الطـــبقات العمالية على حسب توجهات السياسة العامة. ومن أمثلة سياســـات إعـــادة الـــتوزيع السياسة المالية (الضرائب) والسياسة النقدية (التحكم في حجم النقود) وسوف نناقشهما فيما يأتي:

(أ) السياسة المالية Fiscal Policy:

تســـتخدم السياســـة المالية معدلات الضرائب (tax rates) والإنفاق الحكومي للتأثير عـــلى الطلب الكلي للسلع والخدمات كأداة من أدوات توجيه الاقتصاد القومي وإعادة توزيع الثروة. ولذا فإن الأسلوب أو المدخل المعين الذي يستخدم في تحديد معدلات الضـــرائب وأنماط الإنفاق العام له آثار مختلفة على الأداء العام للاقتصاد، ومصالح الأفـــراد والجماعات، ولذا فإن الحكومة تصمم هذه السياسة لإحداث تأثيرات معينة مرغوبة في مجال توجيه الاقتصاد وتوزيع الثروة. فمثلاً تخفيض معدلات الضرائب وخاصـــة عـــلى الطبقات الفقيرة وزيادة الإنفاق العام يؤدي إلى زيادة الطلب الكلي عـــلى الســـلع والخدمات، وهو أسلوب قد يستعمل إذا كان الاتجاه الاقتصادي العام يسير نحو الكساد والركود.

ومـــن ناحيـــة أخرى فإن تخفيض معدلات الضرائب على رأس المال، وهي سياسة تفيـــد الطـــبقات الغـــنية، تـــؤدي إلى زيادة الاستثمار. وبالمقابل فإن زيادة معدلات الضـــرائب وتخفيض الإنفاق العام يؤدي إلى محاربة التضخم وارتفاع الأسعار.(٣٦) وقد ارتبطت هذه السياسات عموماً بسيادة الاقتصاد الكينزي في فترة ما بعد الحرب

العالميـــة الـــثانية وأصبحت أدوات السياسة المالية هي المرتكزات الأساسية لصنع السياسات الاقتصادية في الدول الغربية والدول النامية.[٣٧]

(ب) السياسة النقدية Monetary Policy:

وتـــتحكم هـــذه السياســـة في حجم النقود بواسطة البنوك المركزية لتوجيه الاقتصاد بصورة تكاملية مع السياسة المالية، وذلك عن طريق التحكم في حجم النقود وأسعار الفـــائدة فـــي البنوك. وتمثل هذه السياسة والتركيز عليها آراء المدرسة الكلاسيكية الجديـــدة بشـــقيها الاقتصادي والسياسي. ومن أبرز مفكري المدرسة النقدية ملتون فريدمان (Milton Fridman).[٣٨]

السياسات المادية والسياسات الرمزية (Material and Symbolic)

يمكـــن أيضـــاً تصنيف السياسات العامة كسياسة مادية وسياسة رمزية، على أساس نوعيـــة وطبيعة المنافع التي تقوم بتخصيصها. السياسات المادية تقوم بصورة فعلية بتقديم موارد مادية، أو قدرة وسلطة حقيقة للمستفيدين منها، أو تفرض تكاليف فعلية عـــلى الذيـــن يتضـــررون منها. مثلاً التشريعات التي تحدد حداً أدنى للأجور، أو تحصـــيل مـــبالغ محددة من المخدمين بغرض التأمين الاجتماعي للعاملين، أو دعم دخل المزارعين تعتبر سياسات مادية في محتواها وتأثيرها.

ومن الناحية الأخرى فإن السياسات الرمزية هي السياسات التي ليس لها تأثير مادي محسوس ولا تخصص منافع مادية محددة وليس لها مضار مادية معينة. فهي دائماً توجه للقيم الاجتماعية العليا، مثل السلام، والوطنية والعدالة الاجتماعية. ومن أمثلة هذه السياسات الاتفاقيات الدولية لتحريم الحروب وحقوق الإنسان وغيرها. على أننا يجب أن نلاحظ أن معظم السياسات لا تكون رمزية بالكامل ولا مادية بالكامل. ولذا فإنـــنا يجـــب أن نـــتعامل مع مسألة الرمزية والمادية على أساس أنها نقاط طرفية تتوزع فيما بينها غالبية السياسات. ويكون وصف السياسة بالمادية أو الرمزية على أســـاس غلبة عامل على آخر في الواقع. فمثلاً بعض السياسات التي بطبيعتها مادية قد تتحول في مرحلة التنفيذ إلى سياسات رمزية. مثلاً وجود سياسة للإسكان الشعبي قد تتعثر بسبب عدم توفر الموارد لها.[٣٩]

السياسات التي تتضمن توفير سلع خاصة أو سلع عامة

يمكـــن أن تصنف السياسات على أساس طبيعة السلعة أو الخدمة التي تقدمها. فهناك السياســـات التي تشتمل على تقديم سلع عامة (Collective goods) والسياسات التي تقـــدم سلع خاصة (Private goods).(٤٠) ويمكن أن نميز بين السياستين على أساس مـــبدأ إمكانيـــة التجزئة. فالسلع العامة لا يمكن تجزئتها وتقديمها على أساس فردي مـــثل خدمات الدفاع والأمن. أما السياسات الخاصة فتقبل التجزئة وتقديمها بصورة مـــنفردة أي أنها من الممكن أن تخضع لمبدأ الاستبعاد (Exclusion Principle) وهي تعـــني إمكانية استبعاد شخص أو مجموعة من الأشخاص من التمتع بسلعة أو خدمة معينة من خلال نظام الأسعار.

هناك بعض أنواع الخدمات التي تقدمها الحكومات والتي من الممكن إخضاعها لمبدأ الاســـتبعاد. مـــثلاً الخدمات الصحية والخدمات التعليمية، الإسكان والحدائق العامة وأماكن الترفيه.

السياسات الليبرالية والسياسات المحافظة

في كثير من الأحيان تناقش وتصنف السياسات العامة على أساس ليبرالي ومحافظ. فالسياســـات الليـــبرالية تركـــز دائماً على تدخل الحكومة عن طريق سياسات تحقق المســـاواة والعدل الاجتماعي. وهذا يتطلب زيادة الضرائب على الطبقات الغنية في المجـــتمع – مثلاً التعليم المجاني ومساعدة العاطلين عن العمل. أما المحافظون فهم دائمـــاً راضـــون عن الوضع الراهن ولا يسعون إلى تغييره ويرغبون في أن يكون تدخـــل الحكومة في أضيق نطاق ممكن. وبذلك فإن السياسات المحافظة تركز دائماً عـــلى حصـــر نطاق السياسة العامة في مجال السلع والخدمات الجماعية التقليدية – مثال الأمن والنظام.(٤١)

ولعلـــنا في هذا المقام يحسن بنا أن نتوقف للإجابة على السؤال: متى تستخدم الدولة كل أنواع السياسات السابقة؟ ففي إبان فترة الحرب الباردة كان العالم يعيش التنافس بيـــن نظـــامين هو النظام الاشتراكي، الذي يقوم على الملكية العامة لوسائل الإنتاج وبالـــتالي عدم وجود قطاع خاص، والنظام الرأسمالي، الذي يسمح بالملكية الخاصة

ويعـــتمد عـــلى القطاع الخاص في إنتاج السلع والخدمات التي يحتاج لها المجتمع. وفـــي هـــذا الإطار اختار النظام الاشتراكي السابق نظام التخطيط الشامل للسياسات العامـــة. أمـــا النظام الرأسمالي، فإنه اختار استخدام نظام السوق والأسعار كوسيلة لتخصـــيص المـــوارد الاجـــتماعية، بأكفـــأ صورة ممكنة. ولذلك لا تتدخل الدولة بسياســـاتها إلا فـــي حالة فشل السوق (Market Failure) في القيام بوظائفه. وعندها يكون فقط تدخل الدولة مبرراً لتصحيح فشل السوق، وسنعود لشرح المسألة بصورة أو في فصول لاحقة.

عملية صنع السياسة العامة Policy Making Process

يعتبر مصطلح "عملية صنع السياسات العامة" من المصطلحات المهمة والضرورية لتحـــليل السياســـات، ويمكن مناقشتها هنا بصورة موجزة. يشير هذا المصطلح إلى مجمـــل النشـــاطات الحكوميـــة في جميع مستوياتها السياسية والإدارية ويشمل كل مراحل صنع السياسة العامة من تعريف المشكلة وحتى تنفيذ الحل المقترح لها. فهو يشـــمل إجراءات صنع السياسة العامة وتنفيذها وتقييمها والتغيرات والتعديلات التي تحـــدث في السياسات أثناء مراحلها المختلفة. وهي بهذا المعنى تشير إلى مجموعة الأنشطة الرسمية وغير الرسمية التي تؤثر في السياسات العامة.

وبمـــا أن هـــذه العملية تتم في إطار مؤسسي حكومي معين، فإنها بالضرورة تتأثر بالإجـــراءات واللوائح والنظم التي تضبط حركة تلك المؤسسات، وفي حقيقة الأمر أن هـــذه الإجـــراءات واللوائح هي نفسها سياسات عامة من النوع الذي أطلق عليه دورور مســـتوى الميتابولســـي (Metapolicy) – السياســـات التي تحدد الكيفية التي تصـــنع بها السياسات. وهذه الإجراءات تختلف من نظام لآخر وبذلك فهي تؤثر في نوعيـــة السياسات التي يخرجها ذلك النظام. وتتطلب عملية صنع السياسات دراسة الأنظمـــة السياسية والإدارية، والثقافة الإدارية بالإضافة إلى الإجراءات المتبعة في صنع السياسات العامة.[٤٢]

الحكومة (Government)

تمـــثل الحكومة محور السياسات العامة. ومن المعروف أن كل المجتمعات الإنسانية فـــي حاجـــة إلى ســـلطة تنظم شؤونها وتحكمها. واستناداً إلى ذلك يمكن القول أن الحكومـــة كـــانت موجودة حتى في المجتمعات البدائية بصورة تتناسب مع متطلبات تـــلك المجـــتمعات وتكويـــنها. وبالتالي كان لتلك المجتمعات قادتها الذين يمارسون السلطة بصورة أو بأخرى.

ولـــلحكومة في كل مجتمع ميزاتها الخاصة ضمن البيئة السياسية والاجتماعية التي تعمل فيها. وتستعمل كلمة الحكومة في عصرنا الحاضر للدلالة على معاني مختلفة وليس على معنى واحد حصراً.

١. فالحكومـــة بالمعنى الواسع هي ممارسة السلطة في جماعة سياسية معينة. وبهذا المعـــنى يكـــون المقصـــود من كلمة الحكومة نظام الحكم في الدولة، أي كيفية ممارســـة صـــاحب السيادة للسلطة العامة وشكل الحكم. وهذا هو أوسع المعاني لمدلـــول كـــلمة الحكومـــة. واستناداً إلى ذلك يمكن أن تكون الحكومة ملكية أو جمهوريـــة، ديمقـــراطية أو استبدادية. وبالنسبة للحكومات الديمقراطية يمكن أن تكون ملكية نيابية برلمانية تقوم على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كالحكومة الأردنية، وحكومة المملكة المتحدة، وحكومة السويد، وحكومة بلجيكا. ويمكـــن أن تكون حكومة جمعية بحيث تكون السلطة التنفيذية مجرد تابع للسلطة التشـــريعية، كمـــا هو الحال بالنسبة لحكومة دولة الاتحاد السويسري. ويمكن أن تكـــون حكومة رئاسية يجمع فيها الرئيس بين رئاسة الدولة ورئاسة الوزراء كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية.

٢. وتطلق كلمة الحكومة على مجموع الهيئات الحاكمة في الدولة. وهي بهذا المعنى تشمل جميع السلطات العامة من تشريعية، وتنفيذية وقضائية.

٣. وقـــد تســـتخدم كلمة الحكومة للدلالة على السلطة التنفيذية فقط ممثلة في رئيس الدولـــة والـــوزراء ومســـاعديهم، وذلك باعتبارها الأداة السياسية العليا للدولة، والمحـــرك الرئيســـي لهـــا. والحكومة بهذا المعنى هي التي تقوم بتنفيذ القوانين وإدارة المـــرافق العامـــة (السياسات العامة). وهذا هو المعنى الشائع للحكومة،

وذلـــك لأن الســـلطة التـــنفيذية هـــي التي تتصل بالجمهور وتلبس ثوب السلطة السياسية في الدولة.

٤. وتســـتعمل كـــلمة الحكومـــة بمعنى أضيق من ذلك، حيث يقصد بها الوزارة في الـــدول الـــتي تـــأخذ بالنظام النيابي البرلماني. فإذا قيل أن الحكومة مسئولة أمام الـــبرلمان كما هو الحال في الأردن، فإن ذلك يعني أن الوزارة هي المسئولة في هـــذه الحالـــة. واســـتناداً إلى ذلـــك، فـــإن رئيس الوزراء والوزراء ي الأردن مســـؤولون أمام مجلس النواب مسئولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، كما أن كل وزير مسئول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته.

٥. والمدلـــولات السابقة لكلمة الحكومة تستعمل في مجال القانون الدستوري والنظم السياسية. أما في مجال القانون الإداري، فإن كلمة الحكومة تستعمل للدلالة على الإدارة. وينصـــرف هذا المعنى إلى نوع معين من النشاط الحكومي الذي يتصل بالسياســـات العـــليا للدولة، تمييزاً له عن الأعمال الإدارية اليومية التي تقوم بها الإدارة العامة.

وبهـــذا المعـــنى الشـــامل لمدلول كلمة الحكومة الذي يتضمن نظام الحكم وسلطات الدولـــة العامة ورئاسة الوزراء والوزراء والإدارة العامة، سوف يتم تناول موضوع السياســـات العامـــة. فالحكومـــة بكل تلك المفاهيم ذات علاقة مباشرة بمستوى من مســـتويات صـــنع السياسات العامة. ولكننا يجب أن نلاحظ ونحن ندرس موضوع السياسات العامة، أن الشكل الرسمي وحده للحكومة لا يفسر طريقة صنع السياسات العامة. فهناك جماعات غير رسمية ولكنها تشارك وتؤثر في عملية صنع السياسات العامـــة كجماعـــات المصالح والمواطنين ومؤسسات صنع الرأي العام ذات الطبيعة الخاصة. ولكن مؤسسات الإعلام والصحافة الرسمية تمثل جزءً من التنظيم الرسمي للحكومة. وتتفاوت الأدوار التي تلعبها تلك المؤسسات الحكومية في رسم السياسات العامة على حسب القضايا وطبيعة النظام الإداري والسياسي.

خاتمة الفصل الثاني

لقـــد تـــم فـــي هذا الفصل التركيز بصورة أساسية على مناقشة الخصائص المميزة للسياســـات العامـــة. وتـــناول الفصـــل مناقشة مصطلح "المصلحة العامة" وعلاقته بالسياســـات العامـــة، ثم قدم الفصل تصنيفاً لأنواع السياسات واستخداماتها. وانتهى بـــتعريف موجـــز ومناقشة عامة لمصطلح "عملية صنع السياسات العامة، بغرض إعطاء الطالب صورة عامة عن كيفية صنع السياسات العامة. وسوف يتم في الباب الثاني من هذا الكتاب التفصيل في "مداخل الدراسة" وتياراتها بصورة تمكن الطالب من المعرفة العميقة بالتطورات التي حدثت في التيارات المختلفة.

هوامش الفصل الثاني

(١) أحمـد مصـطفى الحسـين، تحليل السياسات العامة: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، الشارقة: جمعية الاجتماعيين، ١٩٩٤، ص٢١.

(٢) Lindblom, Charles E., The Policy Making Process, Englewood Cliff, New Jersey: 1968, p.43.

(٣) Rose, Richard, (ed.), Policy Making in Great Britain, London: Macmillan, 1969, p.2.

(٤) Ibid., p.2

(٥) عـليوة السيد، صنع القرار السياسي في منظمات الإدارة العامة، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٧، ص٣٧٩.

(٦) Jachson, The Political Economy of Bureaucracy, Oxford: Heritage Publishers, 1983, p.143.

(٧) أحمد مصطفى الحسين، مرجع سابق، ص٢٢.

(٨) للتوسع في هذا الموضوع يمكن الرجوع لكتاب:

- Ingram, Helen and Smith, Steven R., Public Policy for Democracy, New York: Brooking Institution Press, 1993.

(٩) موفـق حديـد محمـد، الإدارة العامة: هيكلة الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، عمان: دار الشروق، ٢٠٠٠، ص١١٧.

(١٠) Cochran, Clarke E., Mayer, Lawrence C., and Carr, T. R., American Public Policy: An Introduction, New York: St. Martin Press, 1993, p.2.

(١١) موفق حديد محمد، مرجع سابق، ص١١٦.

(١٢) Cochran, Clarke (et.al), op.cit., p.1.

(١٣) للمزيد من المعلومات يمكن الرجوع إلى كتاب:

- Averchy, Harvey, Private Markets and Public Intervention, A Primer for Policy Analysts, University of Pittsburgh Press, 1999.

(١٤) هايدنهايمر، مرجع سابق، ص٢٥.

(١٥) Anderson, op.cit., p.8.

(١٦) Anderson, op.cit., p.134.

(١٧) Redford, Emmete, Ideal and Practice in Public Administration, Tuscalsossa: University of Alabama Press, 1957, Chapter 5..

(١٨) جيمس آندرسون، (ترجمة حلمي شحادة محمد يوسف)، صنع السياسة العامة، الرياض: جامعة الملك سعود، ١٩٩١، ص٢٧٥.

(١٩) نفس المرجع السابق، ص٢٧٦.

(٢٠) حلمي شحادة، مرجع سابق، ص٢٧٧.

(٢١) Anderson, op.cit., p.136.

(٢٢) لتفاصيل أوفى يمكن الرجوع إلى:

- أحمد مصطفى الحسين، "إدارة المديونية الخارجية: التناقض بين الأساليب العقلانية والواقع السياسي للإدارة العربية"، المجلة العربية للإدارة، مجلد رقم ١٣، العددان الثالث والرابع، ١٩٨٩.

(٢٣) للتوسع في هذا النوع من السياسات يمكن الرجوع إلى الكتب التالية:

- Bergson, Abram and Levine, Herbert S. (eds.), The Soviet Economy: Toward the Year 2000, London: George Allen and Unwin, 1983.
- Goldman, Marshall I., USSR in Crisis: The Failure of an Economic System, New York: W. W. Norton and Co., 1983.
- Zimbalist, Andrew and Sherman, Howard J., Comparing Economic Systems, Orlando: Fl Academic Press, Inc., 1984.

(٢٤) Mahesan, Shiriram, Rural Development in India, A Public Policy Approach, New York: Sage, 1995.

(٢٥) Hack, Gory, "Physical Planning and Urban Design", in Catanese Anthony and Synder, James C., Urban Planning, (2nd ed.), New York: McGraw-Hill, 1988, pp.191-204.

- محمد عبدالقادر، المدخل إلى التخطيط الحضري والإقليمي، البصرة: وزارة التعليم العالي، ١٩٨٦، ص١١. ويمكن مراجعة الكتاب التالي:

- Feldt, Allan G., Urban Planning, (2nd ed.), New York: McGraw-Hill, 1988.

- محمد خير الزوكة، التخطيط الإقليمي وأبعاده الجغرافية، الإسكندرية: دار المعرفة، ١٩٩١.

(٢٦) Schermerhorn, op.cit., p.142.

(٢٧) الحسين، مرجع سابق، ص٢٠.

(٢٨) Schermerhorn, op.cit., p.144.

(٢٩) Cochran, Charles, op.cit., pp.12-15.

(٣٠) Anderson, op.cit., pp.8-21.

للمزيد من المعلومات حول تصنيف السياسات العامة يمكن مراجعة:

- Lowi, Theodore J., "American Business Public Policy Case Studies and Political Theory", World Politics, Vol. XVI, July, 1964.
- Ranney, Austin (ed.), Political Science and Public Policy, Chicago: Markham, 1968, pp.151-175.

(٣١) Tatalovich, Raymond and Byron W. Dagnes (eds.) Social Regulatory Policy: Moral Controversies in American Politics, Boulder, Colorado: West View Press, 1988.

(٣٢) للمزيد من المعلومات يمكن الرجوع إلى كتاب:

- Meier, Kenneth J., Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics, New York: St. Martin's Press, 1985.

(٣٣) لمزيد من التفصيل انظر: - Tatalovich, Raymond, op.cit.

(٣٤) لتفصيل أكثر عن السياسات التوزيعية انظر:

- Ripley, Randall B., and Franklin, Grace A., Congress, the Bureaucracy, and Public Policy,, Homewood: Dorsey, 1976. Chapter 6.

(٣٥) للمزيد من المعلومات عن هذه المجموعة يمكن مراجعة كتاب:

- Salisbury, Robert H., "The Analysis of Public Policy, A Search for Theories and Roles", in Austine Ranny (ed.), op.cit.

(٣٦) جـون كيـنيث جالـبيرث، (ترجمة أحمد فؤاد بلبع)، تاريخ الفكر الاقتصادي: الماضـي صـورة الحاضـر، الكويت: عالم المعرفة، سبتمبر/أيلول ٢٠٠٠، الفصل السابع عشر، ص٢٤٥-٢٧٧.

(٣٧) نفس المرجع السابق، الفصل التاسع عشر، ص٢٧٩-٢٩٤.

(٣٨) للمزيد من المعلومات عن السياسة النقدية راجع كتاب:

- Fridman, Milton, An Economist Protest, New Jersey: Thomas Horton Company, pp.157-158.

(٣٩) لنقاش السياسات المادية والرمزية يمكن الرجوع إلى:

- Anderson, op.cit., pp.15-17.

(٤٠) معامـــلة السياســـات العامة كسلع عامة في مقابل السلع الخاصة تتم غالباً في كتب المالية العامة.

(٤١) لمـــزيد مـــن المناقشة للسياسات الليبرالية والمحافظة يمكن مراجعة المناقشات بين فلاسفة الليبرالية الجديدة وغيرهم. ومن الكتب العربية يمكن أن ترشح:

- حـــازم الـــبيلاوي، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر من نهاية الحرب العالمية الـــثانية إلى نهاية الحرب الباردة، الكويت: دار المعرفة، مايو/أيار ٢٠٠٠، ص ٢١٨-٢٥٤.

(٤٢) يـــناقش هـــذا الموضوع في كتب تحليل السياسات العامة في العلوم السياسية ومن أهمها:

- Birkland, Thomas, An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Policy-Making, N.Y.: Sharpe, M.E., Inc., 2000.
- Gerston, Larry N., Public Policy Making, N.Y.: Sharpe, M.E., Inc., 1997.
- Sabatier, Paul, Theories of the Policy Process, New York: West View Press, 2000.

الفصل الثالث

حقل السياسات العامة

التطور التاريخي والمنهجي

الفصل الثالث

حقل السياسات العامة: التطور التاريخي والمنهجي

مقدمة

يركـــز هذا الفصل على متابعة تطور حقل تحليل السياسات العامة ويتقصى الأسباب العمـــلية الـــتي أدت إلى ظهـــوره ويناقش جذوره الأكاديمية والعلمية، ولتحقيق هذا الهدف فسوف يحاول الفصل أولاً مناقشة وضع الحقل في خارطة العلوم الاجتماعية وذلـــك مـــن خلال استقراء مسيرة تطور العلوم الاجتماعية بصفة عامة ثم توضيح علاقـــة الحقـــل بالعلوم السياسية والإدارة العامة والعلوم الاجتماعية الأخرى بصفة خاصـــة. ويركـــز الفصـــل بعـــد ذلـــك على الجذور العلمية لحقل تحليل السياسات والضرورات العملية التي أدت إلى ظهوره.

حقل السياسات العامة وتطور العلم الاجتماعي

بالـــرغم مـــن أن الاعتراف بحقل السياسات العامة كحقل فرعي في العلوم السياسية والإدارة العامة حدث قبل عقود قليلة، فإن دراسة الطرق والوسائل الضرورية لترقية الـــرفاه العـــام تعود أصولها إلى قرون مضت. فالسياسة العامة تصنع في الحاضر معـــتمدة في ذلك على الماضي بغرض تحسين مستوى معيشة ورفاهية المجتمع في المســـتقبل.[١] ويســـتخدم حقـــل السياســـات منهجيات وصفية (normative) وعلمية (scientific) لـــتحقيق ذلك. فحقل السياسات العامة حقل عملي (action oriented)، وذلـــك لأن غـــرض دراسة المشاكل العامة يكمن في تقديم أفكار متعمقة حول عدة سياسات وخيارات تساعد في تحقيق قدر من التحكم في المستقبل.[٢]

لقـــد ظهـــر حقل تحليل السياسات العامة، كحقل فرعي في العلوم السياسية والإدارة العامـــة، فـــي عقد الستينات لأسباب تتعلق بالتغيرات الأساسية التي حدثت في دور الحكومة في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. ولكن لكي نستطيع أن نفهم وضعه فـــي إطـــار العلوم السياسية والإدارة العامة اليوم فإننا نحتاج إلى تتبع مسيرة العلوم تاريخيـــاً بصـــورة موجـــزة. فإنه من المعلوم أن العلوم الطبيعية والإنسانية عموماً

ترجع في أصولها القديمة إلى علم "الفلسفة (Philosophy)". فقد كان علماء الإغريق القدمـــاء وفلاسفة المسلمين في عهد الدولة العباسية على وجه الخصوص يتعاملون مع الغديد من المواضيع التي تشمل الفلسفة والطب والفيزياء والفلك والدين وغيرها في سياق واحد.(٣)

لقـــد اصـــطلح بصورة عامة على تصنيف الفلسفة في حقلين رئيسيين هما، الفلسفة الأخلاقيـــة (Moral Philosophy) والفلسفة الطبيعية (Natural Philosophy)- وتعني الفلســـفة عمومـــاً البحث عن الحكمة أو الحقيقة باستخدام وسيلة العقل. ولقد ركزت الفلســـفة الأخلاقيـــة في بدايتها على الوجود الإنساني وتطورت إلى ما يعرف الآن بعـــلم الإنســـانيات (Humanities)، وتشمل مجالات الآداب والفنون والتاريخ واللغة والفلســـفة. ويمـــثل العـــالم الاجـــتماعي (Social World)، أو بمعنى آخر الظروف والأحوال والقيم الإنسانية، موضوع الدراسة والتركيز في العلوم الإنسانية. ويعكس العـــالم الاجتماعي الطبيعة البشرية التي كان لها دور مباشر في صياغة ذلك العالم. وبسبب أن العالم الاجتماعي يمثل انعكاساً للطبيعة البشرية، فإن الأفراد البشريين لا يســـتطيعون فهمـــه والتحكم فيه بصورة كاملة وذلك لأنهم لا يستطيعون أن يفهموا ويـــتحكموا بصـــورة تامة في أنفسهم. وفي الواقع فإن هذه العلاقة الوثيقة بين البشر والعالم الاجتماعي هي التي تمنع الفهم الكامل والتحكم في ذلك العالم.(٤)

ومـــن ناحيـــة أخـــرى فقـــد تطـــورت الفلسفة الطبيعية في صورة العلوم الطبيعية (physical sciences) المعاصـــرة، والـــتي تشـــمل عـــلوم الفلك والأحياء والكيمياء والجيولوجيا والفيزياء. وبما أن موضوع دراسة تلك العلوم يركز على العالم المادي الـــذي يمكـــن ملاحظـــته وقياسه بصورة موضوعية فإن هذا يمكنها من أن تكون مـــتحررة من قيم الباحث (Value Free) وذلك على عكس الدراسات الإنسانية. ومن الغـــريب أن العـــالم المادي الذي لم يشارك البشر بصورة مباشرة في صياغته هو أكـــثر قابـــلية لـــلفهم البشري من العالم الاجتماعي الذي شارك البشر في صياغته بصـــورة مباشرة. فمن خلال اكتشاف القوانين التي تنظم وتضبط الكون المادي فإن البشر يستطيعون النظر إلى الماضي والتعامل مع المستقبل، بمستوى كبير من الدقة

والموضـــوعية ومن خلال هذه الآلية يمكنهم السيطرة والتأثير في قوى الطبيعة حين يرغبون في ذلك.(٥)

ومـــن جـــانب آخـــر، فقـــد تطـــورت حديثاً منظومة من العلوم تعرف باسم العلوم الاجـــتماعية (Social Sciences) وهي تقع بين الإنسانيات والعلوم الطبيعية، وتشمل تـــلك المـــنظومة عـــلوم الاقتصـــاد والعـــلوم السياسية وعلم الاجتماع وعلم النفس الاجـــتماعي وعـــلم الـــنفس. وفي واقع الأمر فإن منظومة العلوم الاجتماعية نفسها يمكـــن إرجاعها إلى أصل واحد وهو علم الاقتصاد السياسي (political economy)، الـــذي كـــان يدمج في إطار واحد علوم السياسة والاقتصاد وعلم النفس الاجتماعي وغيرها. ويعتبر الاقتصاد السياسي نفسه وليداً شرعياً للفلسفة الأخلاقية، وكان يركز عـــلى الإنـــتاج الاقتصـــادي كنشـــاط اجـــتماعي يـــتأثر بكـــثير من القيم السياسية والاجـــتماعية. وقـــد كان الاقتصاد السياسي لهذا السبب علم المفكرين الاقتصاديين العظـــام وخاصة في عصر النهضة الأوروبية. فكتابات كارل ماركس وآدم سميث، تمـــثل مســـاهمات أساسية في الاقتصاد السياسي. ثم بدأ الاقتصاد السياسي في نهاية القرن التاسع عشر في الاتجاه نحو التفتت عن طريق التخصص حتى ظهرت العلوم السياســـية والاقتصاد وعلم الاجتماع كحقول أكاديمية مستقلة تدرس بصورة منعزلة عن بعضها البعض في الجامعات والمعاهد العلمية.

لقـــد مكّـــن هـــذا الاتجاه نحو التخصص في تلك العلوم من تطوير أدواتها التحليلية والبحـــثية بصـــورة كبيرة ومتطورة، ولكنه قاد من الجانب الآخر إلى تجزئة النظرة إلى المشـــكلة الاجـــتماعية، الـــتي هي موضوعها، بصورة جعلت البعد "السياسي" مســـتقلاً عـــن البعد "الاقتصادي" في دراستها. وعلى أي حال فقد ساعد وضع تلك العـــلوم فـــي منتصـــف الطـــريق بين الإنسانيات والعلوم الطبيعية في تمكينها من الاستعانة بأدوات العلوم الإنسانية والطبيعية. لقد تطورت العلوم الاجتماعية من القيم الـــثقافية التاريخية وظروف المجتمع البشري، وهي في نفس الوقت تستعير أساليب ومـــنهجيات العـــلوم الطـــبيعية. ويعتقد الكثيرون أن حقل العلوم السياسية (والإدارة العامـــة)، التي تمثل دراسة السياسات العامة حقل فرعي فيه، يوجد عند نقطة التقاء العـــلوم الاجتماعية وقد أفاده ذلك في الاستعارة بحرية من تلك العلوم والاستفادة من

أدواتهـــا البحـــثية. فهـــو ليس علم مستقل داخل تلك العلوم، وذلك لأنه في اعتقادهم يركز على الآثار السياسية للعلوم الاجتماعية الأخرى.

وكنـــتيجة لذلك، أصبحت العلوم السياسية تستخدم أساليب البحث العلمي التي تنتشر فـــي المجـــالات العلمية المختلفة.[٦] والمعيار الذي يحدد استخدام أسلوب معين هو مـــدى ملاءمة ذلك الأسلوب للمشكلة قيد البحث. ولهذا نجد أن الأسلوب الإحصائي (statistical methods) يســـتخدم بتوســـع فـــي حقل السياسات العامة، كما يستخدم المـــنهج التاريخي. لقد نمت عملية تكييف كثير من الأساليب الإحصائية لتتناسب مع نوعيـــة الـــبيانات التي يتعامل معها خبراء السياسات العامة. وبالمقابل فإن استخدام المـــنهج التاريخي في إطار حقل السياسات يختلف نوعاً ما من استخدام المؤرخين. فخـــبراء السياســـات يدرســـون الحاضر في إطار فهم دقيق للماضي بغرض توجيه المستقبل. وفي هذا الإطار لا يوجد جزء من ميراث الإنسانية والحضارة يقع خارج عـــن نطـــاق اهتمامهم.[٧] بل لقد وجد بعض الباحثين علاقة وثيقة بين دراسة علوم الـــلغة والعـــلوم الاجتماعية، وذلك لأن اللغة تمثل في حد ذاتها شرط أساسي للحياة الاجـــتماعية الـــتي تمـــثل موضـــوع دراســـة تلك العلوم. فهي نتاج مباشر للحياة الاجـــتماعية. وقد أبرز هذه العلاقة بصورة جلية الكاتب فلوريان كولماس في كتابه الاقتصـــاد والـــلغة. يقول كولماس أن علم الاقتصاد يبحث عن مؤشرات مثلى من ناحيـــة الكفاءة للعلاقة بين الوسائل والغايات. وبما أن كل اللغات تستخدم استخداماً موظفـــاً لـــتحقيق غاية ولذلك فيمكن أن تقيم اللغة بالنظر إلى قدرتها في إنجاز تلك الغايـــات وبالتالي يصبح من الممكن إخضاعها لوسائل التحليل الاقتصادي من النوع الذي ينتمي إلى الفرع المعياري (normative) لاقتصاديات الاتصال، أي البحث عن أنظمة الاتصال الأكثر مناسبة لمنظومة قيم معينة.[٨]

يلاحظ من هذا السرد أن العلوم بدأت بصورة ساذجة من مصدر واحد، ثم تطورت في اتجاه تعددي تخصصي أفادها كثير في تطوير مناهجها وأساليبها. ولكن التاريخ يعيـــد نفســـه مرة أخرى في صورة اتجاه تلك العلوم نحو توحيد نفسها مرة أخرى. وكمـــا يقولـــون فـــإن التاريخ يعيد نفسه بصورة تشبه الصورة الأولى ولا تشبهها. ويمـــثل حقـــل تحـــليل السياسات العامة واحدة من تلك المحاولات لتوحيد معطيات

العلوم الاجتماعية. وهو بذلك يمثل توجهاً عاماً يسود العلوم الاجتماعية في الوقت الحاضر ويظهر فيما يعرف بالمدخل التعددي (Multi-Disciplinary) والمدخل التوحيدي (Inter Disciplinary)(٩). ولقد نشأت الحاجة لهذا التوحيد بسبب اكتشاف العاملين في مجالات العلوم الاجتماعية، أن الظاهرة الاجتماعية، وهي موضوع دراسة تلك العلوم، لا يمكن تجزئتها إلى "سياسي" و"اقتصادي" و"اجتماعي" دون حدوث أضرار عملية في تطبيق السياسات التي يوصي بها خبراء تلك العلوم في الواقع العملي.(١٠)

ومن أبرز الأمثلة العملية لهذا الفشل إنهيار كثير من مشروعات التنمية الاقتصادية في الدول النامية التي لم تأخذ في اعتبارها العوامل السياسية والاجتماعية للبيئة المحلية. فقد فشل مصنع ألبان بابنوسة في السودان، رغم جدواه الاقتصادية، بسبب رفض الأهالي بيع الحليب للمصنع، رغم توفره بكميات كبيرة، لأن العرف الاجتماعي يمنع ذلك. ومن أمثلته كذلك المقاومة الشديدة التي تواجه سياسات إعادة الهيكلة التي يتبناها صندوق النقد الدولي (International Monetary Fund "IMF") في الدول العربية، ولا نجد لها أثراً في تطبيق تلك السياسات في الدول الرأسمالية الغربية.

حقل السياسات العامة: الجذور العلمية الأكاديمية

ترجع جذور دراسات السياسات العامة تاريخياً إلى أبعد من العقود القليلة الماضية بكثير. فقد بعث أرسطو تلاميذه لكي يجمعوا دساتير أكثر من مائة دولة من دول المدن (city states). ثم قام بمقارنتها لاستخلاص المبادئ السياسية العامة. وكان معروفاً لدى فلاسفة الإغريق والرومان القدامى تميزهم بين أنظمة الحكم تبعاً لنوع الحاكم فرداً كان أو نخبة صغيرة أو الغالبية، وتبعاً للمبادئ التي يمارسون من خلالها سلطتهم، مصلحة خاصة أو مصلحة عامة، وقد كانت هذه المبادئ التي تعتمد عليها مسارات الفعل السياسي (السياسات العامة) هي التي ميزت النظام الملكي من الطغيان والارستقراطي (aristocratic) الأوليكاركي (oligarchy) وميزت الديمقراطي (democracy) من حكم الرعاع المستبد. وفي القرن السادس عشر قام مكيافلي بفرز حالات من التاريخ القديم والمعاصر لكي يكشف عن المبادئ

العامـــة لسياســـة القـــوة وليقـــدم للأمـــراء نوعـــا من التوصيات السياسية العملية. وخصصـــت الجامعـــات الألمانيـــة في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر كراسي متخصصـــة فـــي عـــلم "السياسات" بغرض بذل الجهد لتطوير منهجية في المعرفة الإداريـــة والسياســـية واستخدامها في تطوير السياسات التي تحقق مصالح الملكيات المطلقة ورفاهية المواطنين.(١١) وتعتبر كتابات ماكس فيبر (Max Weber) الألماني وخاصـــة في مجال شرعية السلطة ونظريته في البيروقراطية مساهمات مؤثرة في حقـــل السياســـات المعاصـــر.(١٢) ويمكـــن أن نجـــد بعض الجذور التاريخية لحقل السياســـات العامـــة، وخاصة الأساس الفكري للمدرسة العقلانية، في كتابات الفكر الإسلامي المعتزلي وخاصة كتابات ابن رشد وابن سينا.

بالرغم من أن جذور حقل السياسات التاريخية قديمة قِدَم المجتمع البشري نفسه، وذلك لأن الإنسان منذ ظهر كان صانع سياسات، فإن الأسس العلمية التي قام عليها الحقل فـــي صورته الحديثة ترجع لدعوة عالم السياسة هـــ.د. لازويل (H. D. Lasswell) الـــتي قدمها في عام ١٩٥١، وهو تاريخ كما هو واضح، يتوافق تماماً مع التغيرات الـــتي حدثت في دور الدولة في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. ويُرجع عدد من العلماء نشأة الحقل إلى كتابات الفيلسوف الإنجليزي بنثام (Bentham) وفلسفته النفعية (Utilitarianism) فـــي القرن التاسع عشر.(١٣) ومن المؤكد أن بدايات هذا الحقل لم تبدأ بدعوة لازويل كما سوف نرى في جزء لاحق، وذلك لأن بداية استعمال معارف العـــلوم الاجـــتماعية في خدمة عملية صنع السياسات العامة قد كانت نتيجة لبعض الـــتطورات التي حدثت في دور الحكومة نتيجة لبعض الأحداث التاريخية كالأزمة الاقتصـــادية في عام ١٩٢٩ والحرب العالمية الثانية.(١٤) وفي هذا الإطار يمكن أن نذكـــر مســـاهمة الاقتصادي البريطاني جون مايناردكينز (Keynes). ونظريته في تطويـــر أدوات السياســـة الاقتصـــادية (السياسة المالية والسياسة النقدية) في إدارة الاقتصـــاد الوطني، ومنذ ١٩٧٠ حدث تطور كبير في العلوم الاجتماعية والسياسية يتمـــثل في استخدام منظور دراسات السياسة العامة في البحث والتدريس. ويتضمن هذا المنظور الدراسة المنظمة لطبيعة وأسباب وآثار بدائل السياسات العامة المختلفة مع التركيز على السياسات التي تحقق أهداف محددة.(١٥)

دعوة لازويل لتطوير علوم سياسات

وبصـــرف الـــنظر عـــن تـــلك البدايات التاريخية السابقة فإن دعوة هارولد لازويل (Harold Lasswel) تمـــثل الـــبداية الأكاديمية الحقيقية لحقل السياسات العامة، على الأقـــل فـــي إطار حقلي العلوم السياسية والإدارة العامة. ففي كتاب مشترك مع د. ليدنـــر (D. Ledner) صـــدر فـــي عام ١٩٥١ بعنوان "علوم صنع السياسات العامة (The Policy Sciences)" أشـــار لازويـــل إلى "أن هـــناك اتجاهاً واضحاً في العلوم الاجـــتماعية يتجاوز الحدود التخصصية لتلك العلوم المختلفة، ولهذا الاتجاه وجهان: ففي الاتجاه الأول هناك اهتمام وتركيز على احتياجات عملية صنع السياسات العامة مـــن المعـــلومات. ويســـتخدم هـــذا الوجه الذي يركز على عملية صنع السياسات وتنفيذها، أساليب العلوم الاجتماعية لتطوير علوم صنع السياسات. أما الوجه الثاني، والـــذي يهـــتم بـــتطوير محـــتوى المعلومات (علوم الحاسوب) وتفسيرها لصانعي السياســـات، فإنه يقع خارج نطاق العلوم الاجتماعية".[١٦] وتندرج ملاحظة لازويل هذه في إطار ما ذكرناه سابقاً حول توجه العلوم الاجتماعية الجديد نحو التوحيد.

إن فكـــرة لازويـــل تقـــوم على أساس أن العلوم الاجتماعية بصورتها التخصصية المجـــزأة لا تفيد عملية صنع السياسات الحكومية بل تضرها في بعض الأحيان.[١٧] وعـــلاوة عـــلى ذلـــك فإن تلك العلوم ليست موجهة نحو السياسات (policy) كنقطة تركيز (focus) وهذا يضعف قدرتها في إفادة صانع السياسات منها. ومما يثبت هذا القول وقوف دول الغرب الرأسمالي طوال فترة أزمة الكساد العظيم التي امتدت من الفـــترة ما بين ١٩٢٩-١٩٣٨ عاجزة عن تقديم سياسات للخروج من تلك الأزمة. وهـــذا يعكـــس فيما يعكس عجز العلوم الاجتماعية في ذلك الوقت من إعانة صانع السياســـات العامة. وتختلف دعوة لازويل الأصلية عن التطورات التي حدثت لاحقاً فـــي الحقـــل كمـــا يـــرى ألن شيك (Allen Shick). فقد كان لازويل يفكر في حقل سياســـات يركز أساساً على المشاكل الأصولية (fundamental problems) للبشر في المجـــتمع وليـــس على قضايا موضوعية (Topical Issues) في مجالات معينة – السياســـات الصـــحية، التعليمية... الخ – وبعد عقدين من دعوة لازويل التي هدفت لـــتحقيق الهـــدف الأساسي المتمثل في تحقيق العزة الإنسانية (human dignity) في

الـــنظرية والتطـــبيق، وجـــد شارلس لندبلوم دراسات السياسات تمثل علماً اجتماعياً محافظاً وسطحياً.(١٨)

لقــد حـــاول لازويل أن يقدم إطاراً منهجياً (Paradigm) يقوم بمهمة توحيد معطيات ومعـــارف العـــلوم الاجتماعية كأساس لعلوم صنع السياسات، وقد كان هدفه وصفياً (normative). وذلـــك لأن الإطـــار المنهجي الذي قدمه يركز على إصلاح وسائل صـــنع وتـــنفيذ السياســـات العامـــة عـــن طـــريق استخدام أدوات وأساليب البحث الاجتماعي. وبالرغم من أن اتجاهه كان وصفياً (normative) وإصلاحي فإنه حاول أيضـــاً أن يقـــدم في مجال تحليل السياسات أدوات تساعد في عملية صنع السياسات وتـــنفيذها مـــن ناحية فنية.(١٩) ويتضح اتجاه لازويل هذا من استبعاده لفكرة تحسين محـــتوى المعلومات والاستنتاجات المتاحة لصانع السياسات العامة من إطار ومنهج عـــلوم السياســـات الـــذي اقترحه. ولهذا فإن انتقادات ف. ردلي (F. Ridley)، عالم السياســـة والإدارة العامـــة الـــبريطاني، لحقل السياسات العامة بأنها لم تفارق كثيراً مواضيع الدراسات التقليدية في حقلي السياسة والإدارة العامة، انتقادات صحيحة في حـــق بعـــض دراســـات السياسة العامة التي قام بها بعض علماء السياسة والإدارة العامة اليوم، ولكنها غير صحيحة في حق فكرة لازويل الأصلية.(٢٠)

وبالـــرغم مـــن الفكرة الواضحة التي طرحها لازويل فإنه لم يطور الإطار المنهجي لعـــلوم السياسات العامة الذي اقترحه. وقد قام بهذه الخطوة، بعد خمس عشرة سنة مـــن دعـــوة لازويـــل، عالم السياسة يكزل دورور (Yekzel Dror) وبصورة أكثر تفصـــيل. فـــإذا كـــان لازويـــل هو "ماركس" علم السياسات فإن يكزل دورور هو "لينينها".(٢١)

الخطوط العريضة لمنهجية يكزل دورور(*)

يعتبر دورور في بعض الدوائر الحديثة المؤسس الحقيقي والفعلي لهذا الحقل وتمثل كـــتاباته الأســـاس الذي قام عليه الاتجاه الكمي في تحليل السياسات. لقد بدأ دورور إطـــاره المـــنهجي لعلوم صنع السياسات بتوضيح عجز العلوم الاجتماعية بما فيها الإدارة العامـــة والسياسة عن تقديم وصفات ومرتكزات علمية يمكن الاعتماد عليها

فـــي عمـــلية تحـــليل وصنع السياسات العامة. وتتبع أهمية مساهمة دورور في أنها كـــانت محاولـــة موجهة نحو بناء منهجية متكاملة للحقل كما أنها كانت فكرة أصيلة اســـتفادت مـــنها معظم دراسات السياسات العامة المعاصرة وخاصة الاتجاه الكمي فيهـــا. وهـــناك العديد من الكتاب الذين كتبوا في موضوع السياسات العامة بطرق تختلف كثيراً أو قليلاً من منهجية دورور، ولكنها تبقى ذات أهمية خاصة في عملية تتبع مسار الحقل تاريخياً.

ومن ناحية أخرى تكمن أهمية منهجية دورور في محاولته لتوحيد العلوم الاجتماعية فـــي اتجـــاه خدمة صانع السياسات العامة. ولذلك انتقد دورور تلك العلوم واتهمها بضـــيق الـــنظرة العـــلمية الـــتي تجعلها تتناول المشاكل من خلال أطرها المنهجية الخاصـــة. فالاقتصاديون يعتبرون كل المشاكل اقتصادية والمهندسون ينظرون إليها عـــلى أساس أنها مشاكل هندسية وعلماء النفس يبحثون لها حلولاً في إطار نظريات تحليل النفس وهكذا.(٢٢)

ويـــنعى دورور على كل العلوم بصفة عامة والعلوم الاجتماعية بصفة خاصة عدم اهـــتمامها كـــثيراً بـــتطوير معـــارف تتناسب مع موضوع صنع السياسات العامة وإصـــلاح الطرق التي تتم بها. إضافة إلى ذلك فإنها لم تهتم بتطوير أساليب محددة يمكـــن أن يســـتفاد مـــنها في عملية صنع السياسات العامة وذلك لأن طرق البحث والـــتدريس فـــي تـــلك العلوم لم تكن معنية بصورة مباشرة بالتركيز على موضوع صـــنع السياســـات. ويقول دورور أنه ليس من الصعب تفهم أسباب ذلك الخلل في حاله العلوم الطبيعية التي لا تمثل الظاهرة الاجتماعية موضوعاً في دراستها. ولكنه مـــن العســـير تفهـــم ذلك الخلل في العلوم السلوكية مثل علم الاجتماع وعلم النفس الاجتماعي والعلوم السياسية والإدارة العامة. وذلك لأن موضوع دراسة تلك العلوم هـــو الظاهـــرة الاجتماعية. كما أنه من الصعوبة بمكان تفهم ذلك الخلل في العلوم الإدارية مثل بحوث العمليات، ونظرية المعلومات وتحليل النظم والاقتصاد الإداري وذلك لأن هدفها الأساسي هو إصلاح نظم اتخاذ القرارات.

يجـــب ألا يفهـــم مـــن انـــتقادات دورور أنه لا توجد أي محاولات في اتجاه صنع السياســـات العامة من قبل العلوم الاجتماعية، غير أن الجوانب التطبيقية فيها لم تلقَ

العـنـاية الكافيـة فـي تلك المحاولات. أما أساليب العلوم الإدارية الآنفة الذكر فإنها فشـلت تطـبيقياً في إفادة صانع السياسات على المستوى الكلي (macro level) من النظام السياسي والإداري، وذلك بسبب تجنبها للمتغيرات القيمية (values) والعوامل الـتي لا يمكـن قياسـها فـي صورة كمية. كما أنها أهملت ما أطلق عليه دورور مصـطلح "الميتابولسي" (metapolicy)، وهي السياسات المتعلقة بالكيفية التي تصنع بها السياسات العامة.

وانـتهى دورور بالتركيز على أن عملية إصلاح صنع السياسات العامة يحتاج إلى تطويـر حقل علمي جديد يساعد صانع السياسات بمنهجية جديدة تركز على توحيد ليـس فقـط معطيات العلوم الاجتماعية والسلوكية ولكن أيضاً العلوم الطبيعية. وفي إطـار هـذا الحقل الجديد كما تصوره دورور سوف تستمر العلوم التقليدية كأدوات لتطوير المعلومات الضرورية لإصلاح عمليات صنع السياسات العامة، وتقوم علوم صنع السياسات العامة بتطوير الأساليب الفنية التي تساعد في الاستغلال الأمثل لتلك المعـلومات فـي عمـلية صنع السياسات العامة. وقد وصى دورور بإنشاء وظيفة جديدة بمسمى "محلل سياسات" في الجهاز الحكومي تؤسس أكاديمياً ومهنياً على علم تحليل السياسات المقترح.(٢٣)

تركـز مـنهجية دورور عـلى عملية صنع السياسات في جميع مراحلها – تعريف المشـكلة، إعـداد وتكوين مقترحات السياسات، تبني السياسة، تنظيم وتنفيذ السياسة وتقيمهـا– وتعتـبر نقطة البداية في هذه المنهجية القصور الذي لاحظه دورور في مـناهج وأسـاليب صـنع القرار الذي تقدمها علوم السياسة والإدارة، والتي تشمل الحقول التالية:

- العلوم السياسية (Political Science)
- الإدارة العامة (Public Administration)
- بحوث العمليات (Operations Research)
- الاقتصاد الإداري (Administrative Economics)
- نظرية التنظيم (Organizational Theory)
- هندسة النظم (Systems Engineering)

- الاقتصاد الهندسي (Engineering Economics)
- تحليل النظم (Systems Analysis)
- موازنة التخطيط والبرمجة (Planning Programming Budgeting Systems)
- البرمجة الخطية (Linear Programming)
- تحليل التكلفة المنفعة (Cost-Benefit Analysis)
- التحليل الشبكي (Network Analysis)

إن هذه الحقول لا تشكل في رأي دورور أساليباً ومنهجيات مستقلة عن بعضها البعض، ولكنها حقول تتداخل مع بعضها البعض. من المعلوم الاهتمام المشترك للعلوم السياسية والإدارة العامة بالسياسات العامة والشئون الحكومية. ومن ناحية أخرى تستعمل في إطار موازنة التخطيط والبرمجة - كأسلوب عقلاني فني للسياسات العامة- مجموعة من الأساليب كأسلوب تحليل النظم وأسلوب تحليل التكلفة والمنفعة للوصول لقرارات حول تخصيص الاعتمادات في موازنة الدولة. كما أن بعض هذه الحقول كبحوث العمليات والبرمجة الخطية والتحليل الشبكي وتحليل التكلفة والمنفعة يشار إليها أحياناً بأساليب تحليل النظم. والذي يهمنا هنا هو أن هذه الأساليب تعبر عن حدود العلوم السياسية والإدارية بصفة عامة. كما يهمنا أن نقرر هنا أن تلك الأساليب تمثل تقدماً كبيراً في زيادة قدرة صانع السياسات في مستوياتها المختلفة للتعامل مع أنواع مختلفة من المشاكل السياسية والإدارية. ففي الواقع أن تلك الأساليب تمثل محاولات متقدمة لتطبيق العقلانية المنظمة (Organized Rationality) لمواجهة مشكلة اختيار أنسب بديل من عدة بدائل متاحة لتحقيق هدف معين.

وبالتحديد فإن تلك الأساليب قدمت من وجهة نظر دورور ثلاث مساهمات لتحسين وترشيد عملية اتخاذ القرار وخاصة في المستويات الدنيا لنظام صنع السياسات العامة كما سوف نرى في أجزاء وفصول لاحقة. وتتمثل تلك المساهمات في الآتي:

١. النظر إلى المشاكل والبدائل المطروحة كلها بصورة شاملة تأخذ في الاعتبار كل العوامل ذات الصلة بالمشكلة والنتائج المحتملة لكل بديل.

٢. البحث عن أمثل (optimal) وأفضل حل للمشكلة من بين البدائل المطروحة وذلك على أساس التكاليف والمنافع المتوقعة من كل بديل.
٣. التحديد الواضح والعقلاني للبديل المقبول وذلك عن طريق إجراء مقارنة النتائج المتوقعة من كل بديل في إطار الأهداف العملية المعلنة. ويتم التوصل لهذا التحديد العقلاني عن طريق مجموعة من التقنيات التي تتفاوت ما بين النماذج الرياضية (mathematical models) ودراسة وقياس الحساسية (Sensitivity Test) إلى أسلوب أخذ رأي المختصين بصورة منظمة كأسلوب الدلفاي (Delphi) مثلاً. [٢٤]

لقد شجعت النجاحات التي حققتها تلك الحقول في حل كثير من مشاكل الإدارة وصنع السياسات في القطاع الخاص الخبراء فيها بمحاولة تطبيقها على مشاكل إدارية وسياسية في القطاع العام مثل مشاكل التحضر وتلوث البيئة والسياسات الاقتصادية وسياسات الموازنة العامة في الدول المتقدمة ومشاكل التنمية والتحديث في الدول النامية. [٢٥] ولكن المحاولات التي تمت في تلك المجالات أثبتت أن تلك الحقول في صورتها الحالية ذات فائدة قليلة في مجالات التعامل مع المشاكل السياسية المعقدة. ويمكن تفسير ذلك القصور بعدم حساسية تلك الأساليب للعوامل التي لا يمكن قياسها كالقيم والمعتقدات والأيدلوجيات. ويظهر عجز تلك الأساليب في هذا المجال في النقاط التالية:

١. تحاول تلك الأساليب التوصل إلى قرارات وسياسات مثلى ولكنها تهمل الإطار السياسي والإداري التي تتم من خلاله عملية صنع السياسات الموجهة نحو معالجة المشكلة. وبمعنى آخر فإن تلك الحقول وأساليبها لا تساعد في خلق الإطار المؤسسي الضروري لحل المشكلة.
٢. لا تساعد تلك الأساليب في التعامل مع الحاجات السياسية مثل تحقيق التوافق والتراضي. وبمعنى آخر، فهي لا تأخذ في اعتبارها "التكلفة السياسية" أو "الجدوى السياسية" للسياسات المقترحة.
٣. لا تستطيع تلك الأساليب التعامل مع الظواهر غير العقلانية كالأيدلوجيات والكريزما وما شابهها.

٤. لا تســـتطيع تلك الأساليب التعامل مع المسائل القيمة وذلك لأنها تتجاهل المسائل القيمة في افتراضات العملية التحليلية نفسها. ولا يخفى أهمية المسائل الأيدلوجية والقيمية في السياسات العامة.

٥. تهتم تلك الأساليب بتحديد البدائل المثلى من بين البدائل المتاحة فقط، ولذلك ليس لديهـــا القـــدرة عـــلى اقتراح بدائل جديدة تماماً بالرغم من أنها تساعد في إلقاء الضوء على عدم كفاية البدائل المتاحة.

٦. تتعامل تلك الأساليب مع البدائل التي يمكن التنبؤ بنتائجها فقط، ولذلك فهي تهمل المواقف أو البدائل التي يصعب التنبؤ بنتائجها المتوقعة.

٧. تعـــتمد تلك الأساليب على العوامل ذات العلاقة بالمشكلة في صورة كمية، ولهذا نجد أنها لا تستطيع التعامل مع المشاكل الاجتماعية المعقدة.

٨. ولكـــل تلك الأسباب يعتقد دورور أن تلك الأساليب يمكن أن تكون مفيدة في مواجهة المشـــاكل والقـــرارات فـــي المستويات الدنيا في مؤسسات القطاع الخاص والقطاع الحكومـــي حيـــث يقـــل تقريـــباً أثر العوامل السياسية والاجتماعية في عملية صنع القـــرارات. ولذلك يعتقد دورور أن كل قضايا السياسات العامة تقع خارج نطاق تلك الأساليب وذلك لافتقارها لعاملين هامين في عملية صنع السياسات العامة وهما:

أ- عدم القدرة على رسم وتصميم سياسات بالنسبة للقضايا الاجتماعية والاقتصادية والـــتي لا يمكن قياس العوامل المتصلة بها في صورة كمية وتنطوي على قيم سياسية.

ب- إهمالها لما أطلق عليه دورور مستوى الميتابولسي في عملية صنع السياسات العامة. وهو المستوى الذي يحدد الكيفية التي تتم بها عملية صنع السياسات.

لقد كان هذان العاملان المدخل الذي قدم من خلاله دورور منهجية تحليل السياسات. وهـــي منهجية حاول فيها دورور أن يضيف لتلك الأساليب الفنية بعداً سياسياً يساعد فـــي زيادة حساسيتها للعوامل ذات الطبيعة السياسية والاجتماعية. وتتلخص محاولته تـــلك فـــي مجموعة كبيرة من المقترحات المعقدة التي لا يمكن استقصائها في كتاب مدخلي في السياسات العامة.[٢٦] ويمكن أن نكتفي منها بذكر الآتي:

١. الاهــتمام بــالعوامل السياســية وبالــتحديد تحــليل "الجدوى السياسية" وتقييم بدائل السياســات المختــلفة لتحــليل وتنفيذ البرامج ودراسة القوى الاجتماعية المختلفة في حالة البدائل المختلفة وتحديد التغيرات المطلوبة في أنظمة صنع السياسات العامة.
٢. الاهــتمام بدراســة قضايا إدارية سياسية معقدة تشتمل على مستويات ودرجات متفاوتة في إمكانية القياس الكمي.
٣. الــتركيز عــلى عملية صنع القرارات السياسية بصورة متسلسلة تربط القرارات الحاليــة بالقــرارات الســابقة. وهــذا يتطلب بالطبع عدم الاعتماد على النماذج النظرية الجاهزة مثل أسلوب تحليل البرامج ومتابعتها (PERT).
٤. المزيد من التعمق في مجال الظاهرة الاجتماعية والاهتمام بالمسائل التي لا تقبل القيــاس كالأيدلوجيــات والعقــائد والقيــم الاجتماعية وآثارها على عملية صنع السياسات العامة.

بالــرغم مــن أن دورور قدم خطة متكاملة للبحث والتدريس في مجال حقل تحليل السياسات العامة، ولكننا نعتقد أن الوصف السابق لافتراضات دورور كاف لتوضيح المنطــلق الــنظري الــذي بدأ منه حقل تحليل السياسات العامة. هذا وقد انتشر هذا الحقــل في الجامعات والحكومات والمؤسسات الخاصة في الدول المتقدمة وبخاصة فــي الولايــات المتحدة الأمريكية، كما في مؤسسة راند للأبحاث التي يتعاون معها يكزل دورور نفسه. ومن الواضح أن دورور يطمح إلى أن يرى كثيراً من التخطيط لأنظمة صنع السياسات العامة الشيء الذي لا يتوفر الآن تماماً.

وبالرغم من تركيز منهجية دورور على الإبداع وتوسيع دائرة العوامل التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار عند تخطيط السياسات العامة، فإن كثيراً من النقاد يرى أن فكرته فكرة عقلانية (فنية) لا تختلف كثيراً عن الأساليب التي انتقدها. وقد تؤدي هذه الفكرة إلى تركيز سلطة التخطيط للسياسات العامة في يد مجموعة من الفنيين الشيء الذي قد يهــدد النظام الديمقراطي. وقد أدت هذه الانتقادات لفكرة دورور الأصلية إلى تطور مجال حقل تحليل السياسات وتفرعه إلى مجموعة كبيرة من الاتجاهات.

الانتقادات الموجهة لمشروع يكزل دورور

لقــد وجهت لمشروع يكزل دورور العديد من الانتقادات من قبل المهتمين بموضوع السياســات العامــة مــثل ريتشارد لندبلوم (Richard Lindblom). وبالرغم من أن دورور فــي كــتاباته الأولى قد حاول تجنب الانتقادات التي وجهها ريتشارد لندبلوم لمــا أســماه بأســلوب صــنع السياسات العقلاني ودفاعه عن أسلوب صنع القرار الــتراكمي السياســي، فــإن جوهر انتقادات لندبلوم للأسلوب العقلاني ينطبق على الإطــار النظري المنهجي الذي قدمه دورور لعلوم صنع السياسات العامة.(٢٧) يقول ريتشــارد لندبلوم أن أساليب صنع القرار السياسي على أساس عقلاني كمي تتطلب معــلومات كــثيرة وبالــتالي فــإن صانع القرار السياسي، فرداً كان أم مؤسسة، لا يســتطيع أن ينتظر تحليل كل تلك المعلومات قبل أن يتخذ قراره. وهذا ينطبق على مــنهجية دورور وذلــك لأن نظــم صنع السياسات العامة لا يمكن أن تنتظر دمج وتوجيــد المعــارف المتنافرة لمجموعة العلوم الطبيعية والاجتماعية. كما أنه ليس واضــحاً مــن كتابات دورور المعايير التي يجب أن تستخدم في دمج وتوحيد تلك العــلوم. وحــتى لو افترضنا وجود تلك المعايير، فكيف نستطيع أن نخترق الحدود القوية ليس فقط للعلوم الاجتماعية ولكن أيضاً حدود العلوم الطبيعية. لقد لاحظ هذه الحقيقــة الكــاتب جيمس كولمان (James Coleman) في مقالة كتبها بعنوان "توحيد علم الاجتماع والعلوم الاجتماعية الاخرى عن طريق علوم السياسات".

يقول كولمان:

> *إن القــوى الداخــلية لكــل عــلم من تلك العلوم تظهر من القوة والاختلاف في العلوم المختلفة بصورة تجعلها معوقات حقيقية في طــريق توحيد تلك العلوم في الواقع العملي. وليس هناك أي دليل يشير إلى أن تلك القوى الداخلية سوف تتضاءل في المستقبل.*

ولــم تكــن كل الانتقادات التي وجهت لمشروع دورور ذات طبيعة فنية وأكاديمية، ولكن هناك منها من له بعد سياسي عقائدي. فقد اتهم أحد الكتاب هذا المشروع بأنه ضــد التخطيط وضد الإدارة.(٢٨) كما انتقده آخر بأنه استمرار للفلسفة الوضعية في العــلوم الاجــتماعية، ولذلــك فهــو يعبر عن محتوى عقائدي محافظ يحاول دعم

أساسـيات المجتمعات الصناعية الغربية.[٢٩] كما انتقدها آخر بأنها مشروع محافظ وسـطي وذلك لأنه لا يطرح الأسئلة الهامة والخاصة بالتركيب الاجتماعي وبالتالي يهدف فقط إلى المحافظة على الوضع الراهن.

وبصـرف النظر عن الانتقادات التي وجهت لمنهجية يكزل دورور، فإن مساهماته تعتـبر أساسـاً قوياً اعتمدت عليه كل التطورات الهامة في حقل السياسات العامة. ويشـهد على ذلك المؤسسات المتخصصة التي تقدم خدمة "تحليل السياسات العامة" للحكومات في معظم دول العالم وخاصة الدول الرأسمالية الغربية، ولعل أشهر هذه المؤسسـات هـي مؤسسـة راند (Rand) الأمريكية والتي يعتبر يكزل دورور أحد مؤسسـيها والعامـلين فيهـا. كما يشهد أيضاً على ذلك المواد الدراسية التي تقدمها الجامعـات فـي مستوى الدراسات العليا والدراسات الدنيا تحت مسمى أو آخر من مسـميات تحـليل السياسات العامة، والتي تطورت كثيراً في فترة السبعينات الشيء الذي يجعل من الضروري رصد التطورات الحديثة في هذا الحقل.

خاتمة الفصل الثالث

لقـد تـناول هذا الفصل بشيء من التفصيل البدايات والدعوات الأولى لإنشاء حقل تحليل السياسات. واهتم الفصل بصورة خاصة بدعوة لازويل الذي يعتبر من الدعاة الأوائـل لتأسيس الحقل ومساهمات يكزل لتطويره. وقد تم كل ذلك بصورة متسلسلة مـن خـلال تطـور إطار العلوم الاجتماعية، التي اهتم بها الفصل حتى يتمكن من تحديد موقع حقل تحليل السياسات العامة، وطبيعته العامة.

هوامش الفصل الثالث

(١) جون كينيث جالبريث، مرجع سابق، ص٢٣.

(٢) Cochran, Charles L. and Eloise F. Malone, Public Policy: Perspectives and Choices, New York: McGraw-Hill, INC., 1995 P.24.

(٣) لمناقشة دور علماء الإغريق راجع: - جالبريث، مرجع سابق، ص٢٤.

(٤) Cochran., op.cit., P.25.

(٥) Ibid., P.25.

(٦) انظر مثلاً:

- Friedman, Lee S., Micro-Economic Policy Analysis, New York: McGraw-Hill, 1994.
- Frey, S. Bruno, Arts and Economics: Analysis and Cultural Policy, New York: Springer Verlag, 2000.
- Nagel, Stuart, Policy Analysis Methods, N.Y.: Nova Science Publishers, Inc., 1999.

(٧) Ibid., P.26.

(٨) فـــلوريان كولمـــاس، (ترجمة أحمد عوض)، اللغة والاقتصاد، الكويت: عالم المعرفة، نوفمبر/تشرين ثاني ٢٠٠٠.

(٩) ريتشارد هيجوت، (ترجمة حمدي عبدالرحمن)، نظرية التنمية السياسية، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، ٢٠٠١، ص٢٦.

(١٠) Stevens, John M., and Lee, Robert D., "Patterns of Policy Analysis Use for State Governments: A Contingency and Demand Perspective", PAR, November/ December, 1981, p.636.

(١١) أرنولـــد ج. هايدنهايمـــر وآخرون، السياسات العامة المقارنة: سياسات الخيار الاجتماعي في أمريكا وأوربا واليابان، (ترجمة أمل الشرقي)، عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، (د.ت)، ص٢٧.

(١٢) Weber, Max, The Protestant Ethic and the Sprit of Capitalism, (2nd ed.), London: Allen and Unwin, 1976.

(١٣) Allen Schick, "Beyond Analysis", Public Administration Review (PAR), Vol. 37, No.2 May-June 1977, P.258.

(١٤) أحمـــد مصـــطفى الحســـين، تحليل السياسات العامة، مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، الشارقة: جمعية الاجتماعيين، ١٩٩٤.

(١٥) White, Michael, and Louise F. Weschler, "Book Reviews", PAR, Vol. 40, No. 4, July-August, 1980, p.391.

(١٦) Lerner, D. and Lasswell, H. D. (ed.), The Policy Sciences, Stanford: Stanford University Press, 1951, P.3.

(١٧) Lasswell, Harold, A Preview of Policy Science, New York: Elsevier, 1971.

(١٨) Schick, Allen, op.cit., p.261.

(١٩) أحمد الحسين، مرجع سابق، ص٢٢.

(٢٠) Ridley, F. F., The Study of Government: Political Science and Public Administration, London: George and Allen Unwin, 1975, P.159.

(٢١) Elhussein, Ahmed Mustafa, "Policy Analysis and Public Administration. A Theoretical Review", The Indian Journal of Public Administration (KJPA), Vol. XXXV, No. 2, April/June, 1989, p.223.

(٭) لقد اعتمد هذا الجزء على مقال ليكزل دورور (Yehezkel Dror) بعنوان:

"From Management Sciences to Policy Sciences" in Politt, C., op.cit., pp.270-291.

(٢٢) الحسين، مرجع سابق، ص٣٣.

(٢٣) Dror, Yehezkel, "Policy Analyst: A New Professional Role in Government", Public Administration Review, Vol. 27, No. 3, September 1967, pp.197-203.

(٢٤) الحسين، مرجع سابق، ص٣٦.

(٢٥) انظر مثلاً:

- Nagel, Stuart S. and Mills, Miriam, Developing Nations and Super-Optimum Policy Analysis, New York: Thomson Learning, 1999.
- Maheshwan, Shriram, op.cit.
- Sheffrin, Steven M., Markets and Majorities: The Political Economy of Public Policy, N.Y.: The Free Press, 1993.
- Munasinghe, Moham, and Meir, Peter, Energy Policy Analysis and Modeling, London: Cambridge University Press, 1993.

(٢٦) للمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى مؤلفات يكزل دورور (Yehezel Dror):

- Dror, Yehezkel, Public Policymaking Reexamined, Scranto; Pa: Chalender, 1968.
- Dror, Yehezkel, Design for Policy Sciences, New York: Elsevier, 1971.

(٢٧) Lindblom, R., "The science of Muddling Through", in Andreas Faluid, A Reader in Planning Theory, Oxford, Pirgamon Press, 1994, pp.151-169.

(٢٨) Bozeman, B., "Straight Arrow", PAR, Vol.39, No. 2, March- April, 1979, p.117.

(٢٩) Bay, F. "Criticism of Positivist View of Social Science and Politics", in Politt, op.cit., P.297.

الفصل الرابع

التطورات الحديثة في حقل تحليل السياسات

التيارات الرئيسية

الفصل الرابع

التطورات الحديثة في حقل تحليل السياسات: التيارات الرئيسية

مقدمة

يهـــدف هـــذا الفصـــل بعـــد أن نـــاقش البدايات الأولى لظهور الحقل، إلى متابعة الـــتطورات الفكـــرية والمـــنهجية الـــتي حدثت فيه. كما اهتم الفصل بصفة خاصة باستجابة وتعامل العلوم السياسية والإدارة العامة مع الحقل الجديد، ووضح التيارات التي ظهرت في إطار هذين الحقلين لدراسة السياسات العامة. وانتهى الفصل بتناول الاهـــتمام العمـــلي من قبل الجهات الأكاديمية والعملية، وموقف الحقل من ذلك في الدول العربية والإسلامية.

تطور المنهجيات الحديثة

هناك طريقتان يمكن أن يستخدما في وضع حدود حقل أو حقل فرعي علمي معين. تعتمد الطريقة الأولى على تميز موضوع الدراسة (subject matter) في ذلك الحقل، وتركـــز الطـــريقة الـــثانية على المنهجية (methodology) المستخدمة فيه وبالتالي مدخـــل دراســـة تـــلك المواضيع.(1) وبما أن الفصل الأول من هذا الباب قد وضح بجلاء مواضيع الدراسة في حقل السياسات العامة، فإننا سنخدم في هذا الجزء جانب المنهجية لنوضح التطورات الحديثة في الحقل.

لقـــد أثبـــتت فكـــرة "علوم السياسات"، أنها ليست فكرة عارضة، رغم أنها لم تحقق هدفهـــا التوحيدي للعلوم الطبيعية والاجتماعية لخدمة عملية صنع السياسات العامة. فقـــد كـــان الهدف الأساسي للفكرة، هو أن تحل محل العلوم الاجتماعية عن طريق توحيدهـــا. وهـــذا مـــا لم يحدث بالضبط. فهي قد نجحت في تأكيد المنهج التعددي وأهميـــته، كمـــا نجحت في إعطاء العلوم الاجتماعية وخاصة العلوم السياسية نقطة تركيـــز تطـــبيقية، وهي خدمة صانع السياسات العامة، ولم تنجح الفكرة في احتلال مكـــان العلوم الاجتماعية الأخرى، ولكن تلك العلوم قد ثبتت واستوعبت فكرة "علوم السياســـات" في إطار منهجيتها التقليدية. ولذلك أصبحت فكرة تحليل السياسات حقل

فـــرعي في العلوم السياسية والإدارة العامة، كما أنها لاقت رواجاً ملحوظاً في علوم الاقتصاد وإدارة الأعمال والمحاسبة وغيرها.

ويمكـــن أن نميز في هذا الإطار بين تيارين واضحين تطور على أساسهما حقل تحليل السياســـات العامة. وترجع جذور التيار الأول إلى منهجيات الدراسات الاجتماعية ومنها العـــلوم السياســـية والإدارة العامـــة. أما التيار الثاني فقد نما في أرضية علوم الاقتصاد والإحصـــاء وإدارة الأعمال.[٢] وقد أخذ التيار الثاني اتجاهاً استقلالياً في بعض الأحيان وحـــاول أن يتطور كحقل مستقل تحت مسمى "تحليل السياسات" (Policy Analysis).[٣] ومـــن ناحية أخرى فقد تم استيعاب التيارين، السياسي والفني، في إطار منهجية كل من العـــلوم السياســـية والإدارة العامة في صورة تخصص أو حقل فرعي. وسوف نناقش بإيجاز كل تلك التطورات في الأجزاء التالية:

تحليل السياسات: التيار الفني المهني المستقل

اتفـــق أنصـــار هذا التيار على إطلاق مصطلح تحليل السياسات (Policy Analysis) على ما يقومون به من نشاطات أكاديمية وعملية. ويتفق هذا التيار مع دعوة دورور بإنشـــاء وظيفـــة حكومية جديدة بمسمى محلل سياسات (Policy Analyst)، ولكنه لا يحقـــق فكـــرة دورور تمامـــاً في توحيد العلوم الاجتماعية والطبيعية لخدمة صانع السياســـات. فقـــد استخدم هذا التيار أدوات الاقتصاد الجزئي والكلي وأدوات بحوث العمـــليات وتحـــليل نظـــم في تحليل السياسات الحكومية وخاصة تلك القابلة للقياس الكمـــي، ولا يـــنكر أصـــحاب هذا التيار تأثير العوامل السياسية والاجتماعية على السياســـات العامة، ولكن الأدوات التحليلية التي يستخدمونها لا تمكن من اعتبار تلك العوامـــل فـــي عملية التحليل نفسها. ولذلك حرص الكسندر مود (Alexander M. Mood) فـــي كـــتابه بعـــنوان "تحليل السياسات" (Policy Analysis) أن يميز تحليل السياســـات، أو مصـــطلح تحليل السياسات، من تحليل السياسات في العلوم السياسية والإدارة العامة. وسوف نعود لتفصيل هذا الموضوع في فصل قادم.

ويحاول هذا التيار أيضاً أن يقدم وصفات أو خيارات لصانع السياسات، مركزاً على المفاضـــلة بين السياسات من حيث فوائدها ومنافعها الملموسة. ولذلك يقول أصحاب

هـــذا التيار أن اتجاههم هو اتجاه صانع السياسات (متخذ القرارات) العقلاني. ومتخذ القرارات أو صانع السياسات العقلاني هو الشخص الذي يحاول تعظيم الفوائد ويقلل الـــتكاليف. وهو الذي يضع أهداف واضحة ويستخدم العمليات المنطقية للبحث عن أفضــــل الطرق للوصول لتلك الأهداف.[٤] وبطبيعة الحال فإن عملية اتخاذ قرارات السياســـات العامـــة فـــي إطار النظام السياسي والإداري لا تتم دائماً بهذه الصورة العقلانيـــة كما سوف نرى لاحقاً. وبما أننا لسنا بصدد استقصاء هذا الموضوع، فإننا نخـــتم هذا الموضوع باستعراض أنواع المواضيع التي نجدها في كتابات هذا التيار، وعلى سبيل المثال لا الحصر نجد المواضيع التالية:

- النماذج الرياضية (Mathematical Models)
- نظريات الانتظار (Queuing Theory)
- المحاكاة (Simulation)
- نماذج ماركوف (Markov Models)
- تحليل التكلفة والمنفعة (Cost-Benefit Analysis)
- البرمجة الخطية (Linear Programming)
- شجرة القرارات (Decisions Tree)
- النماذج الإحصائية (Statistical Models)
- نظريات اللعب (Games Theory)
- قياسات الرأي العام (Opinion Polls)

ومن أبرز الأمثلة على هذا التيار كتابات الكسندر مود (Alexander Mood) وإيديث ســـتوكي (Edith Stokey) وديفيـــد ليو ويمر (David Leo Weimer)[٥]. ومن أمثلة الدوريـــات العـــلمية الـــتي تعـــبر عـــن هذا التيار المهني المستقل ونسخته المعدلة الموجـــودة فـــي العـــلوم السياســـية والإدارة العامة مجلة تحليل السياسات والإدارة (Journal of Policy Analysis and Management) الـــتي تصـــدر عن جمعية تحليل السياســـــات العامـــــة والإدارة فـــــي الولايــــــات المــــــتحدة الأمـــــريكية (The Association for Public Policy Analysis and Management "APPAM").

تحليل السياسات: العلوم السياسية والإدارة العامة

لقـد كانت استجابة العلوم السياسية والإدارة العامة لحقل السياسات متشابهة بدرجة كـبيرة، وذلك لما للحقلين من علاقة وثيقة، إذ يعتبر بعض الكتاب وبعض الجامعات الإدارة العامـة كحقل فرعي من العلوم السياسية. وعلى أي حال فقد ولدت الإدارة العامـة فـي أقسام العلوم السياسية، كما خرجت إدارة الأعمال والمحاسبة من علم الاقتصـاد. ورغـم هـذا التشابه فإننا سوف نتناول تعامل الحقلين مع اتجاه تحليل السياسـات بصورة مستقلة، وذلك لأن العلوم السياسية ركزت بصورة أساسية على دراسـة مـراحل صنع السياسات العامة، بينما ركز حقل الإدارة العامة على دراسة نظم اتخاذ القرارات فيها وخاصة في مرحلة التنفيذ.

العلوم السياسية وتحليل السياسات

لقـد اسـتوعب علم السياسة كل من الاتجاهين أو التيارين اللذين سبق ذكرهما، وقد اسـتخدم بعض الكتاب مصطلح تحليل السياسات الوضعي (Positive Policy) ليعبر عـن الـتيار الأول الـذي يركـز على فهم كيف تعمل عملية صنع السياسة العامة (Policy Process) فـي الواقع؟ ويركز هذا التيار على السياسات العامة كما هي، أو كمـا تحـدث.[٦] كمـا أنـه يحـاول أن يفسر الأدوار التي تلعبها القوى السياسية والاجـتماعية في صنع السياسة وتنفيذها. وتشمل تلك القوى بطبيعة الحال الأحزاب السياسـية، وجماعـات الضغط ومؤسسات الحكومة وغيرها. فدور محلل السياسات هـنا دور محـايد، فهو كالمصور الذي يصور المشهد كما هو دون أن يتدخل فيه. ويحـاول هـذا الـتيار في الأغلب أن يبحث عن الحقيقة عن طريق اختبار وقياس الفرضـيات ومقارنتها بتجارب الواقع السياسي. ومن أبرز الأمثلة على هذا الاتجاه كـتاب آيـرا شاركانسـكي (Ira Sharkansky) بعنوان "تحليل السياسات في العلوم السياسـية".[٧] وكتاب ستيلا ثيودولو (Stella Theodoulou) بعنوان السياسة العامة: القراءات الأساسية.[٨]

والـتيار الآخر، هو التيار الذي أطلق عليه بعض الكتاب مصطلح (normative policy). ويركـز هذا التيار على ما يجب أن تكون عليه السياسة لتحقيق المصلحة العامة. وهذا

التيار يشبه إلى حد كبير في أهدافه التيار المستقل، إذ لا يكتفي برصد الآلية التي تتم بها عملية صنع السياسات، ولكنه يساهم في تصميم تلك السياسات. ويدعو مؤيدو هذا التيار إلى استخدامه كوسيلة للدفاع عن السياسات (Policy advocacy). وقد دعى البعض إلى تبني منظور عملي اجتماعي (social action perspective)[٩] بديلاً للتيارات النظرية المجردة.

ويجب ألا يفهم من تصنيف تحليل السياسات في تيارين رئيسيين أنه لا علاقة بين التيارين أو أنهما يشكلان جزراً مستقلة. ففي الحقيقة يتداخل التياران عملياً في الواقع العملي، إذ تستخدم الدراسات الوصفية في مقارنة السياسات المقترحة. كما أنه يجب ألا يفهم أن التيارين يستقصيان جميع أنواع الكتابات في حقل تحليل السياسات في العلوم السياسية، فهناك دراسات وصفية لا تستخدم الأسلوب الإحصائي في اختبار الفرضيات، ولكنها تركز بصورة تحليلية على تفسير واقع السياسات من خلال استخدام نماذج التحليل التقليدية، كنموذج النخبة ونظرية النظم السياسية، ومن أبرز الأمثلة على هذا الاتجاه كتاب ديفيد فكتور (David Victor)[١٠] وكتاب ثوماس داي "فهم السياسات العامة".[١١] وكتاب بول ساباتاير (Paul A. Sabatier) "نظريات عملية السياسة"[١٢].

وهناك نوع آخر من الدراسات يركز على دراسة مراحل السياسات العامة والكيفية التي تتم بها عملية صنع السياسات العامة، ومن أبرز الأمثلة على هذا الاتجاه كتاب جيمس أندرسون (James Anderson) "صنع السياسات العامة" الذي يستقصي دورة السياسات العامة – إعداد السياسات وتبنيها وتنفيذها وتقييمها. [١٣] بالإضافة إلى ذلك يوجد حقل السياسات العامة المقارنة الذي يقارن بين السياسات في عدة دول.[١٤]

إن دراسات تحليل السياسات العامة، (ويفضل بعض علماء السياسة مصطلح "دراسات السياسة العامة")، من الكثرة والتنوع بحيث يصدق عليها تماماً قول عالم السياسة البريطاني ردلي "أن حقل السياسات العامة يحمل غموضاً في المعنى يقود في كثير من الأحيان إلى أن يعتقد بعض الكتاب الذين يكتبون عن أشياء مختلفة بأنهم يقومون بنفس العمل والهدف".[١٥] فهي تغطي العديد من المجالات التي تتراوح ما بين الاهتمام بالقوانين الجنائية إلى الاهتمام بالمؤسسات غير الربحية.[١٦]

تحليل السياسات وحقل الإدارة العامة

يعتبر حقل الإدارة العامة من العلوم التي تؤكد على أنها حقل تطبيقي، وقد وجدت الإدارة العامة في حقل تحليل السياسات بتياريه متنفساً لها ومخرجاً من المشاكل التي كانت تعاني منها.[١٧] لقد ظهرت هذه المشاكل مع بداية الحقل نفسه وتجلت في الغموض الذي يسود أطره ونظرياته والذي أثر في طرق تدريسه وأهدافه. وقد ظهرت هذه الأزمة منذ أواخر العشرينات من القرن العشرين واستمرت إلى الوقت الحاضر وتجسدت في أزمة ذاتية تتعلق بماهية الحقل وحدوده وأطره وأساليبه وطرق تعليمه.[١٨] وتتضح هذه الأزمة في الدول العربية في هروب الطلاب من أقسام الإدارة العامة في الجامعات التي تقوم بتدريسه كعلم مستقل عن العلوم السياسية وإدارة الأعمال. ولعل من أهم هذه المشاكل أن حقل الإدارة العامة لم يجد إطاراً نظرياً محدداً منذ أن رفضت فكرة فصل السياسة عن الإدارة التي قدمها مؤسس حقل الإدارة العامة ودرو ويلسون (Widrow Wilson).[١٩] وقد تبنى حقل الإدارة العامة الاتجاهين الرئيسيين اللذين يمكنان حقل الإدارة العامة من ربط عملية صنع السياسات بعملية تنفيذها – أو بعبارة أخرى السياسة والإدارة. ولذلك نجد كثيراً من الدراسات الإدارية التي تلتزم بالتيار المهني الفني والبعض الآخر الذي يلتزم بالخط الوصفي أو الاتجاه الثاني في حقل صنع السياسات.[٢٠] وقد وجد علماء الإدارة العامة أن نجاح الحقل مرتبط بتجاوزه عدة مشاكل. فهو أولاً يجب عليه أن يؤسس علاقة عملية مع الإداريين الممارسين (practioners). وعليه ثانياً أن يقيم المؤسسات الأكاديمية المناسبة التي تحقق له التوجه الأكاديمي المطلوب بصورة تضع له حدوداً علمية تؤدي للاعتراف بالمنجزات الفكرية فيه.[٢١] وقد مكن حقل تحليل السياسات بتياريه علم الإدارة من الخروج من أزمته المتمثلة في فصل السياسة عن الإدارة. فقد ساعده التيار المهني الفني في تقديم أدوات عملية لمواجهة قضايا الإدارة واتخاذ القرارات، وهذا بطبيعة الحال يوفر فرصة لعلم الإدارة وأرضية مناسبة لعلاقة عملية بين العلم والممارسة. أما التيار السياسي فقد ساعد في ربط الإدارة العامة بالعلوم ذات العلاقة بها وخاصة الاقتصاد والعلوم السياسية، وبذلك تمكنت الإدارة العامة من تحقيق التوجه الأكاديمي المطلوب لتطور المنجزات

الفكـــرية. وبمـــا أن الإدارة العامـــة تركـــز بصفة أساسية على عمليات صنع قرار السياســـات العامـــة، فقـــد توزعت اتجاهات دراسة السياسات العامة فيها في ثلاثة مدارس أساسية هي:

أ- الاتجـــاه العقلانـــي: وهـــذا الاتجـــاه يمثل كل الاتجاهات التي تتعامل مع عملية الـــتخطيط الإداري وصـــنع السياسات العامة على أساس أنها عملية فنية بحتة. ويستعمل هذا الاتجاه أدوات فنية تشمل أدوات التحليل الاقتصادي كأسلوب تحليل التكـــلفة والمنفعة. ويندرج تحت هذا الاتجاه معظم أساليب التخطيط الاقتصادي. ومـــن أمثلـــته الخطط الاقتصادية والسياسات المالية والنقدية.(٢٢) ويجب العلم أن أصـــحاب هـــذا الاتجاه لا ينكرون أثر العوامل السياسية. حيث يؤكد أكثرهم أن ممارســـة تحـــليل السياسات تتطلب مزيجاً من المهارات الفنية وحساسية خاصة للجوانب السياسية وخاصة البيئة السياسية لاتخاذ قرارات السياسات العامة.

ب- الاتجـــاه الـــتراكمي: ويركـــز هذا الاتجاه على الطبيعة السياسية لعملية صنع السياســـات الحكومية. ورغم أن هذا الاتجاه لا يرفض الأساليب الفنية إلا أنه لا يعتـــبرها بديـــلاً للـــتفاوض بين الجماعات المهتمة بعملية صنع السياسات العامة والـــتي لهـــا مصلحة فيها. ويعتبر هذا الاتجاه أن استبدال الأساليب السياسية في التوصـــل إلى قرار إداري أو سياسة إدارية بالأساليب الفنية والنماذج الرياضية، يؤدي إلى وضع السلطة في أيدي الفنيين ويهمش دور السياسيين والإداريين.(٢٣)

ج- اتجاه المسح المختلط: يركز هذا الاتجاه على التوفيق بين الاتجاهات العقلانية (الفـــنية) والاتجاهـــات التراكمية، حيث يقدم أسلوباً لاستخدام الأساليب الفنية في مســـتوى والاتجاهـــات التراكمية في مستوى آخر.(٢٤) وبما أن هذا الاتجاه يمثل نقطـــة وســـطى يدعـــي كـــل من العقلانيين والتراكميين تبنيها، فإن الدراسات الموجودة فيه تمثل مزيجاً متفاوتاً من الاتجاهين.

حقل تحليل السياسات: الجذور العملية

لعـــل الســـؤال الأهـــم الـــذي يطرح نفسه ونحن نناقش الجذور العملية لحقل تحليل السياســـات هـــو لمـــاذا ظهرت الحاجة لهذا الحقل؟ ما هي الظروف التي استدعت

ظهـــور هذا الحقل في الواقع العملي؟ والإجابة المباشرة لهذا السؤال تكمن في الدور الـــذي أنيط بالحكومة في النظام الرأسمالي في فترة ما بعد أزمة الكساد العظيم في عـــام ١٩٢٩، وهـــو موضوع سوف نتطرق له بتفصيل في فصول لاحقة، وظهور الدولة الاشتراكية في شرق أوربا وكثير من الدول النامية، كلاعب أساسي ومحرك وحيـــد للـــنظام الاقتصــــادي. فالدولـــة أو الحكومة في فترة ما قبل الحرب العالمية الأولى، وخاصة في الدول الرأسمالية، كانت تلعب دوراً محدوداً وحيادياً في النشاط الاقتصــــادي والاجـــتماعي، وبالتالي لم تكن لها سياسات عامة في مجالات الصحة والتعليم والرفاه الاجتماعي كما هو حادث الآن. فقد كان جُل دورها يتمثل في تقديم الإطار القانوني والدستوري للنشاط الاقتصادي الخاص.

وتطـــور دور الدولـــة بعـــد أزمة الكساد العظيم في عام ١٩٢٩ إلى دور تدخلي يوجه ويديـــر النشاط الاقتصادي بصورة تجنب المجتمع الأزمات التي حدثت في فترة ما بعد الحـــرب العالميـــة الأولى. واقتضى هذا الدور تدخل الدولة في مجالات ما كان لها أن تـــتدخل فيهـــا قـــبل ذلك وبذلك ظهرت الحاجة إلى وظائف جديدة في مجال الاقتصاد والتعـــليم والصحة والبيئة وغيرها. وكما قال أحد الكتاب في ندوة عقدت حول موضوع "تحليل السياسات في الحكومة" ونشرت في مجلة الإدارة العامة الأمريكية (PAR):

> *إن التوســـع الذي شهده دور الحكومة الفدرالية في فترة ما بعد الحرب (الـــثانية) والـــتعقيد الذي صاحب المشاكل الاجتماعية والاقتصادية قد شجع عملية البحث والتحليل في البرامج الحكومية التي طورت في عام ١٩٦٠ إلى محاولـــة لإدخال نظام موازنة التخطيط والبرمجة في نظام الموازنة في الحكومة الفدرالية.* (٢٥)

وقـــد قاد هذا التوسع إلى ظهور حقل تحليل السياسات العامة كجزء من توجه شامل نحـــو "دراسة السياسات" التي يمكن تتبع تطور جذورها في الجامعات الأمريكية في فـــترة الثلاثينات من القرن الماضي، وخاصة أثناء فترة الاتفاق الجديد (New Deal) الـــتي أدت إلى الاشـــتغال العملي من جانب عدد من الأكاديميين بدراسة السياسات بهـــدف إيجاد حلول للمشاكل العامة. وقد تم الاعتراف بالحقل كمجال تعليمي حينما

أسست جامعة هارفارد مدرسة الدراسات العليا للإدارة العامة مع التركيز على مدخل تحليل السياسات العامة.[٢٦]

وقد حدث هذا الذي حدث في الولايات المتحدة الأمريكية، وفي بقية دول العالم الرأسمالي. وحقيقة الأمر أن التطورات الاقتصادية التي ساهمت في توسيع دور الحكومة، ومن ثم السياسات العامة، وذلك بعد كارثة الكساد العظيم التي بدأت في عام ١٩٢٩ واستمرت لعقد من الزمان، قد أدت إلى ظهور الاقتصاد الكينزي بأدوات تحليلية جديدة للسياسات الاقتصادية لقيت قبولاً كبيراً في معظم دول أوربا الغربية، وكانت السبب المباشر في الخروج من أزمة الكساد في تلك الدول. وقد ركزت نظريات كينز على تقديم أدوات لمساعدة الدولة في دورها التدخلي الجديد. وتمثل هذه الأدوات الآن جزءً مهماً من أدوات تحليل السياسات العامة وخاصة الاقتصادية منها.

لقد قادت نفس التطورات الاقتصادية التي ساهمت في توسيع دور الحكومة ووظائفها والتي قادت بدورها إلى ظهور الاقتصاد الكينزي، إلى ظهور حقل "تحليل السياسات" لمساعدة الحكومة في أداء هذا الدور. فأساليب تحليل السياسات قد اعتبرت كأدوات للمساعدة في تشكيل الدور الجديد المتدخل لدولة الرعاية الاجتماعية، وكما يقول ألان شيك (Allen Schick) فإن جذور حقل تحليل السياسات تعود إلى النمو الهائل الذي حدث في دور الحكومة الأمريكية وليس في التطور الفكري للعلوم الاجتماعية، فمنذ حوالي أكثر من قرن نجد أن أي توسع في دور القطاع الحكومي قد صاحبه طلب وعرض متزايد للمعلومات الضرورية لصنع السياسات وتحليلها. فكما أن الحكومة قد تطورت وتوسعت بصورة وئيدة في بعض الأحيان وبقفزات سريعة في أحيان أخرى فإن الحاجة لتحليل السياسات قد تطورت بنفس الصورة.[٢٧]

ويفسر الاستعراض السابق السبب في ارتباط حقل تحليل السياسات في الولايات المتحدة بنشاطات وزارة الدفاع ووزارة الخارجية الأمريكية فيها. فقد استخدمت الوزارتان أساليب تحليل السياسات، ولا زالت، بغرض رفع درجة كفاءة سياساتها إبان الحرب العالمية الثانية حيث قلّت الموارد وزادت الحاجة إليها في النشاطات

الحـــربية.[٢٨] وفـــي هـــذه الفترة طورت كثيراً من الأدوات الفنية كبحوث العمليات (الأصـــل العســـكري لهـــا ظاهر في اسمها) ونظرية اللعب (Game Theory) التي استخدمت بتوسع ولا زالت في تصميم السياسات الخارجية. وقد ساهمت التطورات الداخـــلية التي حدثت في الولايات المتحدة في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية في تطويـــر حقـــل تحليل السياسات العامة. ويظهر ذلك في ظهور كثير من المؤسسات الخاصـــة الـــتي تعمـــل في هذا المجال كمؤسسة الراند (RAND) التي لا زالت لها ارتباطاتها بوزارة الدفاع الأمريكية.

ولـــم يقتصـــر هذا الطلب على تحليل السياسات على الحكومة المركزية في أمريكا، ولكـــن حكومـــات الولايـــات والحكومات المحلية فيها قد استهلكت كثيراً من السلع التحليـــلية التي يعرضها الأسلوب الجديد. فقد قادت مشاكل التحضر ونمو المدن إلى جمـــع جهود مخططي المدن ومحللي النظم والاقتصاديين والقانونيين في إطار واحد بغرض البحث عن طرق جديدة لمواجهة المشاكل الحضرية بصورة تتجاوز الحدود العـــلمية لتخصصاتهم العلمية[٢٩]. وبدون أن يطلقوا على هذه الحالة مصطلح "تحليل السياســـات" فإن هذا العمل المشترك يمكن وضعه في إطار منهجية تحليل السياسات التي تسعى لتوحيد معطيات العلوم لمصلحة صنع السياسات العامة.

واهـــتم الكونجـــرس الأمـــريكي بحقل السياسات وكان مع الجهاز التنفيذي من أكبر المســـتهلكين لخدمات هذا الحقل الجديد. وقد استخدم الكونجرس تحليل السياسات في وظيفـــتين تتمـــثل الوظيفة الأولى في تحديد أسباب المشكلة وآثارها والسياسات التي يمكـــن أن تقـــدم حـــلاً لها. وتتمثل الوظيفة الثانية في المساعدة في اتخاذ القرارات وتحقيـــق الأهـــداف.[٣٠] وتدعم هذه المحاولات القول بأن المشاكل الاجتماعية ذات أوجه متعددة لا يمكن مواجهتها من خلال منظور علمي واحد.

لقـــد قـــادت تطـــورات داخلية مشابهة في بريطانيا إلى مجهودات مشابهة لتطوير حقل تحـــليل السياســـات العامة بالرغم من أن اهتمام الحكومات المحلية في بريطانيا قد كان أكبر من اهتمام الحكومة المركزية في البداية. ولهذا يعتبر سوق تحليل السياسات العامة فـــي بـــريطانيا أقـــل توسعاً منه في أمريكا وهذا يمكن تفسيره في إطار تاريخي بابتعاد الأكاديميين في الجامعات البريطانية عن عمل الحكومة ونشاطاتها وانغماس الأكاديميين

الأمــريكيين فــي نشــاطات الحكومة حيث ينتقلون من الجامعة إلى العمل في الحكومة وبــالعكس بصــورة أكثر دورية منها في بريطانيا.[٣١] وقد ساهمت هذه الاختلافات في إضــعاف دور تحــليل السياســات في بريطانيا نسبياً على مستوى الحكومة المركزية. ولأن الحكومة المحلية كدراسة علمية وكنشاط عملي تلقى قبولاً كثيراً وسط الأكاديميين الــبريطانيين، فقــد كــانت الإطار الذي استوعب نشاطات الأكاديميين البريطانيين في السياســة المحلية. فهناك كثير من الأساتذة الذين عملوا كأعضاء مجالس محلية. ولذلك فــإن معظــم دراســات تحــليل السياسات العامة في بريطانيا ترتبط ببرامج وسياسات المجــالس المحلية، فسير جيوفري فيكرز (J. Vickers)، الذي تعتبر كتاباته في بريطانيا كحجــر الأســاس لحقل تحليل السياسات العامة، قد أسس دراسته النظرية والعملية على معلومات جمعت من المجالس المحلية في بريطانيا.[٣٢]

إن التركيز على تطور تحليل السياسات في الولايات المتحدة وبريطانيا لا يقصد منه الإيحــاء بــأن الــتطور في حقل تحليل السياسات مقصور عليهما. فمعظم جامعات أوربا والدول الاسكندنافية شهدت تطورات مشابهة. كما أن فكرة التخطيط المركزي فــي الاتحــاد الســوفيتي ودول أوربا الشرقية السابقة قد اعتمدت تماماً على أدوات "تحــليل السياســات" دون أن تســمى بهذا الاسم. كما أن دول العالم الثالث بما فيها الدول العربية قد شهدت تطورات مشابهة وإن كانت في نطاق ضيق جداً. فبالمقارنة مع الولايات المتحدة وبريطانيا نجد أن الأصول العملية لتحليل السياسات في أفريقيا يمكن إرجاعها للأزمة الاقتصادية والفشل الذي لاقته سياسات التنمية في القارة. وقد قــادت هــذه الأزمــات إلى تغير تركيز العلوم الاجتماعية من الاهتمامات التقليدية للعــلوم السياسية والإدارة العامة إلى التركيز على السياسات العامة وعملية صنعها الــتي اعتــبرت السبب الرئيسي لتلك الأزمات والانتكاسات. وقد ظهرت لذلك كثير مــن دراســات السياســات العامة في أفريقيا.[٣٣] ولعل أبرز مثال لهذا التحول هو الــتحول الــذي شــهدته منشــورات وكتابات ومؤتمرات الرابطة الإفريقية للإدارة (AAPAM).[٣٤] والــتي ظهــر فيهــا أثــر الاهــتمام بحقل "تحليل السياسات في منشوراتها الصادرة في عقد الثمانينات.[٣٥]

ومـــن ناحية الدول العربية وحكوماتها وجهاتها الأكاديمية فإنها لم تبدِ اهتماماً كبيراً بهـــذا الحقـــل الجديد. ويظهر عدم الاهتمام هذا في استمرار أقسام العلوم السياسية والإدارة العامة في التركيز على التوجهات والاهتمامات التقليدية لتلك العلوم. وتخلو مـــناهج الـــبحث والـــتدريس في غالبية تلك الأقسام من مادة في السياسات العامة. وحيـــث توجـــد مادة بهذا الاسم فإنها غالباً ما تركز على الاهتمامات التقليدية بدور المؤسســـات السياسية والإدارية (السلطة التشريعية والتنفيذية والجهاز البيروقراطي) فـــي صـــنع السياســـات بصـــورة وصفية قانونية. وينعكس كل هذا في ندرة الكتب المـــنهجية والتخصصية في هذا الحقل. وهذه حقيقة يواجهها كل من تصدى لتدريس هـــذه المـــادة ضـــمن مـــنهج العلوم السياسية أو منهج الإدارة العامة في أي جامعة عـــربية. ولعل السبب في ذلك "العشائرية" أو "القبلية" الأكاديمية التي تميز العاملين فـــي تلك الحقول (الاقتصاد والعلوم السياسية والإدارة العامة وعلم الاجتماع وإدارة الأعمـــال وغيرها). ونعني بالقبلية الأكاديمية في هذا السياق التحديد الصارم لحدود العلوم الاجتماعية وموضوعاتها وإنكار التداخل بينها عملياً وقبوله نظرياً. فلا يخلو كـــتاب منهجي عربي في تلك العلوم من ذكر علاقة هذه العلوم وتداخلها مع بعضها الـــبعض مع تغيب فعلي لهذه العلاقات في الجانب العملي المرتبط بمجالات البحث والتدريس والاستشارات.(٣٦) وهذا موضوع بالغ الأهمية له دلالاته النظرية والعملية ولا يمكـــن تناولـــه في هذا الكتاب المدخلي بتركيز أكثر. ويمكن أن نلاحظ هنا "أن هـــذه العشـــائرية لا تتناســـب مـــع المدخل التعددي (multi-disciplinary) والمدخل التكاملي الذي يتطلبه حقل تحليل السياسات العامة.

لقـــد قـــادت ظاهـــرة العشـــائرية الأكاديمية إلى تقسيم مواضيع الدراسة العلمية في الحقـــول الاجتماعية العربية بصورة صارمة، أصبحت معها بعض المواضيع حكراً عـــلى حقـــول معينة. فإذا ذكرت الموازنة العامة مثلاً – وهي سياسة عامة – فإنها دائمـــاً مـــا يفكـــر فيهـــا كموضوع محاسبة وموضوع مالية عامة فقط. والواقع أن الموازنـــة لهـــا أبعـــاد سياسية واقتصادية واجتماعية ومحاسبية، الشيء الذي يجعل دراســـتها بصـــورة مجـــزأة في كل علم يجعلها كموضوع "الفيل مع العميان".(٣٧) وبطـــبيعة الحـــال فإن الظاهرة الاجتماعية – وهي موضوع كل العلوم الاجتماعية

وموضــوع حقــل تحــليل السياسات – متعددة الأبعاد. فالموازنة العامة مثلاً تمثل ظاهــرة اجتماعية لها أبعاد سياسية واقتصادية ومحاسبية وإدارية واجتماعية. ولهذا الســبب يقــول عالم السياسة جورج بيركلي (George Berkley) أن الموازنة العامة ليســت فقط وثيقةٌ سياسية بالإضافة إلى أنها أشياء أخرى، ولكنها وثيقة سياسية قبل أن تكــون شــيئاً آخــراً.(٣٨) وذلــك لأن قرارات الموازنة العامة – وهي قرارات سياســات عامــة في المقام الأول – تبنى على أسس سياسية وإدارية تؤثر في حجم الموازنــة بصورة تجعل الدلالات المالية والسياسية والإدارية غير قابلة للفصل في الواقــع العمــلي للسياسات العامة.(٣٩) إن هذا الحديث الذي أوردناه حول الموازنة الحكوميــة كسياســة عامــة ينطبق على كل مواضيع السياسات العامة التي تدرس بصــورة مجــزأة فــي العــلوم الاجتماعية العربية. ومما لا شك فيه أن العشائرية الأكاديميــة تساهم بنصيب الأسد في تعطيل تطور حقل السياسات العامة لأنها تقف حائلاً بين التداخل بين العلوم الاجتماعية العربية.

هــذا مــا كان من أمر الناحية الأكاديمية وحقل السياسات، أما من ناحية الحكومات العــربية فإنها لم تساعد في تشجيع نمو الحقل، وذلك للعرف السائد بدرجات متفاوتة بيــن الحكومات العربية وهو عدم اهتمامها بالاستفادة من البحث العلمي في تصميم سياســاتها وتــنفيذها. فــلا يكــاد قطر عربي يخلو من مؤسسة أو عدة مؤسسات متخصصــة في مجالات البحث العلمي المتعلقة بالسياسات العامة – معاهد الأبحاث الاقتصــادية والاجــتماعية، ومعاهد دراسات السكان وغيرها – ومع ذلك فإنه من الــنادر أن تستخدم أبحاث تلك المؤسسات – على قصورها – في تصميم السياسات العامــة. وسيتوفر الفصل الأخير في هذا الكتاب على تقديم مقترحات علمية وعملية نحو تأسيس علم تحليل السياسات العامة في الدول العربية والإسلامية.

السياسات العامة وشبكة الإنترنت

توفــر شــبكة الإنترنت فرصة كبيرة للبحث العلمي في مجال السياسات العامة، كما توفر فرصة لمعرفة المؤسسات المهتمة بموضوع السياسات. إذ يستطيع الباحث من خلالهــا الدخول على عدد كبير من المجلات المتخصصة في المجال بالإضافة إلى

الكـــتب والمنشـــورات والإصدارات العالمية في المجال. فعلى سبيل المثال يستطيع الـــباحث أن يدخل على العديد من المكتبات والمواقع من خلال استخدام آلية البحث (Search) في الصفحة الرئيسة لشركة ياهو (Yahoo.com) وذلك بكتابة كلمات مثل (Public Policy) ثـــم الضـــغط على الزر (Search). وهنا تظهر على الشاشة قوائم بأســـماء مواقع وعناوين موضحة باللون الأزرق يستطيع الباحث أن يدخل على تلك المواقـــع من خلال الضغط على المواقع أو العناوين المعروضة. ويمكن للباحث أن يســـتخدم آليـــة الـــبحث فـــي الحصول على مواقع متخصصة في أنواع معينة من السياسات. فيمكن أن يكتب مثلاً (Health Policy) ويدخل على المواقع المختلفة لهذا المجال. كما يمكن أن يقوم الباحث بزيارة المكتبات ودور النشر وتصفح إصداراتها الجديدة في مجال السياسات العامة. فعلى سبيل المثال يمكن أن يستخدم الباحث آلية الـــبحث للدخول على موقع الأمازون (Amazon)، وهو موقع ضخم للتسوق، بكتابة (Amazon.com) واخـــتيار التســـوق للكتب، وتحديد اختياره للكتب بكتابة (Public Policy) أو (Policy Analysis) فـــي المكـــان المخصص. وحينها سيحصل على كل الكتب الموجودة ويستطيع تفحصها وشرائها إن أراد.

خاتمة الفصل الرابع

لقـــد ناقش هذا الفصل بصورة تفصيلية تطور فكرة حقل تحليل السياسات من ناحية نظـــرية وعمـــلية، مركزاً على تأثيرها على العلوم السياسية والإدارة العامة بشكل خـــاص. وبعد أن ركز الفصل السابق على الدعوات الأكاديمية الأولى لتطوير حقل سياســـات عامة والتي بدأت بدعوة عالم السياسة لازويل ويكزل دورور ومحاولاته لبـــناء إطار منهجي لحقل السياسات العامة، والتي تبدأ بعدم قدرة العلوم الاجتماعية في صورتها التقليدية على خدمة صانع السياسات، تطور الحقل بعد ذلك إلى تيارات عديـــدة، تشمل تطوره في حقل مستقل تحت مسمى "تحليل السياسات"، وتطوره إلى تيارين متداخلين داخل علمي العلوم السياسية والإدارة العامة.

هوامش الفصل الرابع

(١) Gullis, John and Jones, Philip, (2nd ed.), Public Finance and Public Choice, New York: Oxford University Press, 1998, p.14.

(٢) Mood, Alexander M., Introduction to Policy Analysis, London: Edward Arnold Limited, 1983, p.4.

(٣) White, Michael, op.cit., p.391.

(٤) Stokey, Edith and Richard Zeckhauser, op.cit., p.3.

(٥) راجع مثلاً كتب:

- Lipsky, Michael, Street Level Bureaucracy, the Dilemmas of the Individual in Public Services, New York: Russel Sage Foundation, 1980.
- Stokey, Edith, (et.al.), op.cit.
- Mood, Alexander, op.cit.
- Weimer, David, Leo, (et.al.), Policy Analysis: Concepts and Practice, New York: Prentice Hall, 1998.
- Morgan, Granger, Uncertainty: A Guide to Dealing with Uncertainty in Quantitative Risk and Policy Analysis, London: Cambridge University Press, 1992.
- Weimer, David, Policy Analysis: Concepts and Practice, New Jersey: Prentice Hall, 1989.
- Raynor, Steve, and Elizabeth, Malone (eds.), Tools for Policy Analysis, New York: Battelle Press, 1998.
- Barzelay, Michael, The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue, California: California University Press, 2001.

(٦) Gerston, Larry N., Public Policy Making, Processes and Principles, N. Y.: M. E. Sharpe, 1997.

(٧) Sharkansky, Ira, (ed.), Policy Analysis in Political Science, Chicago: Markham Publishing Co., 1970.

(٨) Theodoulou, Stella Z., (editor), Public Policy: The Essential Readings, Englewood Cliff: Prentice Hall, 1994.

(٩) Kolb, Deborah M., and Mannen, John Van, "Where Policy Studies Go Wrong?", Administration and Society, Vol. 17, No. 2, August 1985, p.197.

(١٠) Victor, David, The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming, Princeton: Princeton University Press, 2001.

(١١) Dye, Thomas R., Understanding Public Policy, (7th ed.), Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1992..

(١٢) Sabatier, Paul A., (editor), Theories of the Policy Process, New York: Westview Press, 1999.

(١٣) Anderson, James E., Public Policy Making: An Introduction, Boston: Houghton Mifflin Company, 1994.

(١٤) أنولـــد ج. هايدنهايمـــر وآخـــرون، السياســـة العامـــة المقارنة، (ترجمة أمل الشرقي)، عمان: الأهلية، ٢٠٠٠.

(١٥) Ridley, op.cit.

(١٦) Ott, J. Steven, (editor), Understanding Non-Profit Organizat-ions: Governance, Leadership, and Management, New York: Westview Press, 2000.

(١٧) Loverich, Nicholas P., "Contending Paradigms in Public Administration: A Sign of Crisis or Intellectual Vitality?", Administration and Society, Vol. 17, No. 3, November 1985, pp.307-330.

(١٨) ياســـر العـــدوان، ورفعـــت الفـــاعوري، "أزمة حقل الإدارة العامة بين دوافع الاخـــتيار والـــتغير لدى طلبة التخصص في جامعة اليرموك"، مجلة أبحاث اليرموك "سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية"، المجلد ١٠، العدد ٤، ١٩٩٤.

(١٩) Svara, James H., "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Managers Cities", PAR, Vol. 45, No. 1, January/February, 1985, p.221.

(٢٠) راجع مثلاً كتب:

- Bickers, Kenneth, N. and John T. Williams, Public Policy: A Political Economy Approach, Houghton: Houghton Mifflin College, 2000.
- Swanstorm, Todd, (et.al.), City Politics: Private Power and Public Policy, New York: Addison-Wesley Pub. Co., 1997.

(٢١) Chapman, Richard A., "The Development of the Academic Study of Public Administration in the United Kingdom, the United States, Canada and Ireland", International Review of Administrative Sciences (IRAS), Vol. XLIV, Nos. 1-2, 1978, p.40.

(٢٢) Simon, Herbert, Administrative Behavior: A Study of Decision Making, (2nd ed.), New York: Macmillan Company, 1961.

(٢٣) Baum, Howell S., "Policy Analysis: Special Cognitive Style Needed", Administration and Society, Vol. 14, No. 2, August, 1982, p.213.

(٢٤) Etzioni, Amitai, "Mixed Scanning: A Third Approach to Decision-Making", in Andreas Fauldi, op.cit., pp.217-229.

(٢٥) Ukeles, Jacob B., "Policy Analysis: Myth or Reality", PAR, Vol. 37, No. 2, May-June 1977, p.223.

(٢٦) Engelbert, Ernest A., "University Education for Public Policy", PAR, Vol. 37, No. 2, May/June, 1977, p.229.

(٢٧) Schick, Allen, "Beyond Analysis", PAR, Vol. 37, No. 1, May-June 1977, p.258.

(٢٨) Ukeles, Jacob B., op.cit., p.223.

(٢٩) Ibid., P.223.

(٣٠) Beckman, Norman, "Policy Analysis for the Congress", PAR, Vol. 37, No. 3, May/June 1977, p.237.

(٣١) Ridley, F. F., op.cit., p.224.

(٣٢) Dunsire, Andrew, Administration: The Word and the Science, London: Martin Robertson, 1973, p.130.

(٣٣) Barakan, Joel D. and Okumu, John J. (eds.), Politics and Public Policy in Kenya and Tanzania, New York: Praeger, 1979, Preface, p.VII.

(٣٤) The African Association for Public Administration and Management (AAPAM), Newshetter, No. 24, May-August, 1987, 1987, p.10.

(٣٥) Ibid., P.20.

(٣٦) أحمد مصطفى الحسين، "أسلوب اتخاذ القرارات في الموازنة العامة الأردنية"، بحث مقبول للنشر في مجلة "أبحاث اليرموك"/ جامعة اليرموك.

(٣٧) أحمـــد الحســـين، "الموازنـــة العامة واتجاهات الدارسة الأكاديمية فيها: نحو إطار نظري للدراسة في حقل الإدارة العامة"، شئون اجتماعية، العدد ٣٣، ١٩٩٢.

(٣٨) Berkley, George E., The Craft of Public Administration, Boston: Ally & Bacon, Inc., 1981, p.267.

(٣٩) محمـــد إســـماعيل محمد، الاتجاهات الحديثة في إعداد الموازنة العامة للدولة، الشارقة: مطبعة دار المعارف، ١٩٩٤، ص٢٩٠.

الباب الثاني

اتجاهات ومداخل دراسة وتحليل السياسات العامة

الباب الثاني

اتجاهات ومداخل دراسة وتحليل السياسات العامة

مقدمة الباب الثاني

يهـدف هـذا الـباب إلى تمكين الطالب من معرفة مداخل وأدوات تحليل السياسات العامـة. ويعتبر هذا الباب امتداداً للباب الأول من حيث الموضوع. ففي حين ركز الـباب الأول عـلى تطور الحقل بصفة عامة وتفرعه إلى تيارات رئيسية، فإن هذا الـباب يركـز على المداخل التي تستخدم في داخل كل تيار مع الأخذ في الاعتبار تكـامل تـلك المداخـل وليس استقلاليتها. وتتمثل تلك المداخل في أدوات المدخل التقـليدي فـي العـلوم السياسـية الذي وظف بصورة جديدة في إطار حقل تحليل السياسـات، والمدخـل الاقتصـادي الـذي يركز على النظرية الاقتصادية كأساس لتصـميم السياسـات، وأخيراً المدخل العقلاني الفني الذي يشكل أدوات التحليل في التيار الفني المهني المستقل.

ولتحقيق ذلك الهدف تم تقسيم الباب إلى أربعة فصول رئيسية. يتناول الفصل الأول المداخـل السياسـية ويركـز الفصل الثاني على المداخل الاقتصادية وينتهي الباب بمناقشـة أدوات التيار الفني المستقل. وبنهاية الباب يجب أن يكون الطالب قد كون فكرة واضحة حول:

- مداخل وأدوات الدراسة والتحليل.
- الاختلافات المنهجية بين المداخل وأهدافها.
- الإيحاءات الفلسفية والسياسية لكل مدخل.
- أمثلة على كل مدخل من الدول العربية.

الفصل الأول

مداخل الدراسة السياسية

النماذج التفسيرية

الفصل الأول

مداخل الدراسة السياسية: النماذج التفسيرية

مقدمة

يركـز هذا الفصل على المداخل السياسية لدراسة السياسات العامة في حقلي العلوم السياسـية والإدارة العامـة وذلـك من خلال الاستعراض المبسط لما يسميه بعض الكـتاب نماذجاً (models) ويسميه البعض الآخر نظريات (theories). ولا يوجد أي اخـتلاف بين المصطلحين وذلك لأن النظرية ما هي إلا نموذجاً مثالياً لفهم وتبسيط الواقـع. ولـتحقيق هدف الفصل فقد تم تقسيمه بحيث يستعرض كل مدخل من تلك المداخـل بصورة مستقلة، مع محاولة إعطاء أمثلة للسياسات من الدول العربية التي تعـبر عـن كل مدخل، مع محاولة توضيح إمكانية تطبيقه في واقع وبيئة السياسات العامـة العـربية. وحـتى تكـون هذه المداخل واضحة للطالب فإنه سيتم عرضها بصورة وصفية مباشرة.

الاتجاه السياسي ومداخله

لقـد ميزنا في بداية هذه المادة بين نوعين أو اتجاهين عامين للدراسة وهما الاتجاه الوصـفي السياسـي، الذي يركز على عمليات صنع السياسات العامة، والمؤثرات والـتفاعلات المختلفة بين الجماعات الشعبية والرسمية المهتمة بسياسة عامة معينة. والاتجـاه الفـني الـذي يركز على تصميم وتخطيط السياسة نفسها. فالاتجاه الأول يركـز عـلى منهجية العلوم الاجتماعية والسياسية لدراسة عمليات صنع السياسات العامـة. أما الاتجاه الثاني فيعتمد على تطبيق معطيات وأساليب النظرية الاقتصادية والأساليب الإحصائية لتحليل عناصر السياسة العامة بصورة فنية.

يسـتخدم مـثلاً فـي الاتجـاه الفني أسلوب تحليل التكلفة والمنفعة في تحديد كفاءة السياسات العامة. وفي تقييمه لكفاءة البرامج الحكومية، فإن الاتجاه الفني يركز على تأثير هذه السياسات على المجتمع وعلى المنافع والمضار للسياسة المعينة ولا يركز عـلى آثارها السياسية وحسب. فليس من اهتمام الاتجاه الثاني تحديد المجموعة التي

تحصـــل على منافع السياسة العامة والمجموعة التي تتحمل عبئها كما هو الحال في الاتجـــاه السياسي الأول. فالاتجاه الفني يهتم بتحديد وتبني السياسات التي يعتقد أنها جيدة على أساس الكفاءة الفنية لها، أما النزاعات السياسية المتعلقة بهذه السياسة فلا تشـــكل إلا جزءً يسيراً من اهتماماته. ويجب ألا يفهم من هذا الحديث أن الاتجاهين مســـتقلين عـــن بعضـــهما البعض، ولكنهما متداخلان بصورة لا يمكن إدراكها إلا بالدراسة المتعمقة لموضوع تحليل السياسات.

يمثل الاتجاه أو التيار السياسي مدخلاً للتعامل مع مواضيع العلوم السياسية والإدارة العامـــة التقليدية، بصورة تختلف عما ألف عن هذين الحقلين. فإذا أخذنا على سبيل التوضيح العلوم السياسية كمثال فإن التيار الفني بمنهجيته العقلانية الفنية المميزة لا يتماشـــى مع الحقول التقليدية للعلوم السياسية مثل العلاقات الدولية والنظم الحكومية المقارنة والنظرية السياسية، ولكنه في هذا الاتجاه يتوافق تماماً مع تلك الحقول التي تـــتعامل مـــع مواضيع (subject matters) متوافقة مع طبيعة وأسباب وآثار البدائل المختـــلفة للسياسات العامة، وتختلف دراسات السياسات العامة في هذا الاتجاه عما كـــان يقوم به علماء السياسية في الدراسات التقليدية. فقد كان علم السياسية لا يبدي اهـــتماماً بقضـــايا سياسات محددة مثل قضايا البيئة والفقر والجريمة. وتركز دراسة السياســـات العامـــة في الاتجاه السياسي على العلاقة بين السياسات المعنية وآثارها بيـــنما كانت الدراسات السياسية التقليدية تهتم بصورة جذرية بالمؤسسات الحكومية وعمـــلياتها. ولا يعتـــبر هـــذا الاهتمام التقليدي للعلوم السياسية قليل الأهمية بالنسبة لدراســـات السياســـات في الاتجاه الجديد، وذلك لأن محلل السياسات لا يستطيع أن يوصي بسياسة معينة دون أن يأخذ في الاعتبار المؤسسات والهياكل والعمليات التي تؤثـــر بصـــورة مباشـــرة على "الجدوى السياسية" للسياسات. وبالمقابل فإن معرفة الآثـــار المـــتوقعة للسياســـات وبدائـــلها يقدم معلومات مفيدة لدراسة عمليات صنع السياسات وذلك لأن تلك الآثار هي التي تحدد السياسات التي سيتم تبنيها.(١)

وتركز دراسة السياسات العامة في الاتجاه السياسي على موضوعين هما (١) أسباب السياسيات: لماذا يتم اختيار سياسات معينة دون غيرها؟ (٢) كيف تتم عمليات صنع السياســـات العامـــة؟ سنركز أولاً على الموضوع الأول الخاص بأسباب السياسات

ومحاولة تفسيره والإجابة على الأسئلة التالية: لماذا تجد سياسات معينة طريقها ممهداً فـي نظام سياسي وإداري معين، بينما تهمل بدائل أو سياسات أخرى ولا تجد حتى الاهتمام الرمزي بها؟ ما هي العوامل المهمة التي يجب التركيز عليها ونحن نحاول أن نفسر ونبحث الظروف المحيطة بسياسات عامة معينة؟ وسيتم تناول وإجابة تلك الأسئلة من خلال مجموعة من النماذج والنظريات التي تستخدم في الحقل.

وعلى أساس هذا الفهم نستطيع أن نقسم نماذج الدراسة تلك إلى مجموعتين؛ المداخل السياسية التقليدية والمداخل المعاصرة.

أولاً – المداخل السياسية التقليدية، وتشمل:

١– نظرية النظم السياسية (Political Systems).

٢– نظرية الجماعة (Group Theory).

٣– نظرية النخبة (Elite Theory).

٤– المؤسسية (Institutionalism).

٥– التراكمية (Incrementalism).

ثانياً – المداخل المعاصرة، وتشمل:

– نظرية الاختيار العام Public Choice Theory.

وسوف نفرد لنظرية الاختيار فصلاً مستقلاً.

تمثل تلك المداخل نماذجاً نظرية تحاول تقديم تفسيرات لجوانب مختلفة من جوانب السياسات العامة معتمدة في ذلك على نظرة معينة للعالم (world view). وهناك حتى الآن نظرتين: النظرة الأولى الديمقراطية الغربية والنظرة الماركسية. وتمثل المداخل الستة الأولى من المداخل التقليدية الإرث السياسي الديمقراطي، بينما تمثل النظرة الماركسية نظرة غربية معارضة للتيار الغربي الرئيسي. وتمثل نظرية الاختيار ونظريات اليسار الجديد، المداخل السياسية في الوقت الحاضر بالنسبة للنظرتين العالميتين المتعارضتين: الماركسية والنظرة الغربية. وسوف نناقش تلك المداخل كل على حدة.

أولاً – المداخل السياسية التقليدية

لقد طور علماء السياسة العديد من النماذج والنظريات والمداخل لتحليل عملية صنع السياسات ومكوناتها الأساسية. وتتمثل أهمية تلك المداخل في أنها توجه دراسة السياسات العامة والاتصال بين دارسيها كما أنها تقدم تفسيرات لكيفية صنع السياسات العامة. فإننا نحتاج لدراستنا للسياسة العامة لموجهات تساعد في تركيز جهودنا وتمنع التناول العشوائي للبيانات المتعلقة بالسياسة العامة. ولذا تساعدنا المداخل في تحديد ما نبحث عنه في مجال معين.(٢)

يجب أولاً أن نميز بين صنع السياسات واتخاذ القرارات. اتخاذ القرارات يتضمن الاختيار بين اثنين أو أكثر من البدائل. ولذا فنظريات اتخاذ القرار تتعامل مع المعايير والعمليات التي تستخدم في الاختيار بين البدائل. ومن الجانب الآخر فإن عملية صنع السياسات تتضمن نمطاً للعمل يمتد لفترة طويلة ويشتمل على العديد من القرارات الروتينية وغير الروتينية. ونادراً ما تتطابق سياسة معينة مع قرار واحد.(٣)

لم تتطور المداخل التي نناقشها في هذا الجزء خصيصاً لتحليل السياسات، ولكنها عدلت بواسطة علماء السياسة المهتمين بحقل السياسات لتخدم هذا الغرض. وتتركز فائدة تلك المداخل على قدرتها لتوجيه اهتمامنا للجوانب السياسية في السياسة العامة، كما أنها تساعد في تنظيم تفكيرنا وتقدم تفسيرات للنشاط السياسي المؤثر في عملية صنع السياسات العامة.(٤)

١ – نظرية النظم السياسة (Political Systems Theory) السياسات كمخرجات النظام الإداري والسياسي:

تعتمد فكرة النظام كأساس لتحليل السياسات العامة على نظرية النظم العامة (General Systems Theory) التي أثرت تقريباً على مناهج البحث والدراسة في معظم العلوم الطبيعية والاجتماعية. حتى أن بعض كتاب السياسات العامة اقترحوا استخدامها كأساس لتوحيد العلوم الطبيعية والاجتماعية في حقل تحليل السياسات العامة. وتبدأ نظرية النظم العامة بفكرة النظام (system)، الذي يعرف بأنه مجموعة

مـــن العناصـــر (elements) المـــترابطة الـــتي تؤدي هدفاً معيناً.[٥] ويتميز النظام بمجموعة من الخصائص يمكن تلخيصها في الآتي:

١) يتشـــكل الـــنظام – أي نظـــام – مـــن أنظمة فرعية (subsystems) تتكون هي الأخرى من عناصر أو أنظمة فرعية. وعلى سبيل المثال يمثل الحزب السياسي نظامـــاً فرعياً من عدة أنظمة فرعية هي فروعه وشعبه الداخلية. ويمثل الحزب نفســـه نظامـــاً فـــرعياً مـــن النظام السياسي الذي يمثل نظاماً فرعياً من النظام الاجتماعي كله.

٢) تؤثـــر نشـــاطات أي نظـــام فرعي على أداء النظام ككل. فمثلاً تؤثر نشاطات الحزب السياسي وسياساته على أداء النظام السياسي ككل.

٣) يـــتأثر أي نظـــام فرعي بنشاطات الأنظمة الفرعية الأخرى. فالحزب السياسي يـــتأثر بالتغيرات التي تحدث في النظام الاقتصادي والنظام القانوني. وهذا يعني أنه من المستحيل فصل أي جزء من أجزاء النظام عن بعضها البعض في عملية التحـــليل. ويعـــني هـــذا أن دراســـة النظام السياسي مثلاً تتطلب دراسة النظام الاقتصادي والأنظمة الفرعية الأخرى.

وتقـــوم نظرية النظم على إمكانية التعامل مع أي ظاهرة طبيعية كانت أم اجتماعية وتحليلها على أساس أنها نظام. وقد بدأت الفكرة عموماً في علوم الطبيعة (Biology) حينما انتقل أسلوب الدراسة والتحليل فيها من التركيز على الخلية كوحدة للدراسة إلى الـــتركيز عـــلى الـــنظام كمجموعة من الخلايا التي تؤدي وظيفة معينة مثلاً النظام التنفسي. وانتشرت الفكرة، مع تطور علوم الحاسب والمعلومات، إلى العلوم الإدارية والسياسية والاقتصادية. وقد استعملته العلوم السياسية والإدارة العامة من خلال فكرة النظام الإداري والسياسي. ولم تستخدم الفكرة في العلوم السياسية في البداية في تحليل السياسات، ولكنها استخدمت في دراسة ومقارنة الأنظمة السياسية.[٦]

فـــي هذه النظرية يتم النظر للسياسة العامة على أساس أنها استجابة النظام السياسي لـــلمدخلات ومطـــالب البيـــئة المحيطة به. وتنطلق عملية تحليل السياسات في هذا المدخـــل مـــن تحديد الطرق التي يستجيب فيها النظام للضغوط التي تأتيه من البيئة المحيطـــة.[٧] والـــنظام السياســـي كمـــا عرفه ايستون يتضمن المؤسسات السياسية

المحـــددة والمتداخـــلة ونشـــاطاتها (المؤسســـات الحكومية والعمليات السياسية) في المجـــتمع وتقـــوم تـــلك المؤسسات بتخصيص الموارد (القرارات) الملزمة لمجتمع معيـــن. وتشـــمل بيـــئة النظام كل الظواهر المرتبطة به (النظام الاجتماعي والنظام الاقتصـــادي والـــنظام البيـــئي الطبيعي) والتي تمثل عوامل وحدود خارجية للنظام السياسي. ولذا يمكن من الناحية النظرية والتحليلية على الأقل فصل النظام السياسي من كل المكونات الاجتماعية الأخرى.

إن نقطة البداية في تحليل النظام السياسي من خلال نموذج النظام تكمن في اعتباره الـــنظام مفـــتوحاً (open system) فـــي مقابل النظام المغلق (closed system) الذي يـــتميز بعـــدم تأثره بالبيئة الخارجية. وهذا يعني أن النظام السياسي يوجد في إطار بيئة معينة ويقيم علاقة وثيقة معها. وتكمن أصالة تحليل إيستون في أنه تجاهل عن قصـــد "الـــنظام" نفســـه واهتم بصورة أساسية بعلاقاته مع بيئته. فالنظام في نظره صـــندوق أسود (black box) لا يحتاج لمزيد من الدراسة لأنه قد تمت دراسته بما فيـــه الكفاية من قبل دراسات السياسة التقليدية التي اهتمت بصورة أساسية بالإجابة عـــلى الأســـئلة: مـــن يسكن داخل الصندوق الأسود؟ كيف يمكن الدخول إليه؟ ماذا يحـــدث فيه؟ كيف تتخذ القرارات فيه؟ أما إيستون فقد اهتم بتفسير العلاقات بين هذا الصـــندوق الأسود وبقية أعضاء المجتمع.[٨] لقد قام تحليل إيستون للعلاقة التبادلية بيـــن الصـــندوق الأســـود والبيئة. فالصندوق الأسود يتلقى تعليمات من البيئة وهذه تســـمى المدخلات (inputs) وينتج الصندوق الأسود استجابات لتلك التعليمات تسمى (outputs) وهـــي السياسات. وتنقسم المدخلات إلى نوعين: ١) طلبات (demands) موجهة للنظام ٢) دعم (support) للنظام.[٩]

تتكون مدخلات النظام الخارجي للنظام السياسي من المطالب والدعم. المطالب هي الدعـــوة لـــتحرك الحكومـــة بالقيـــام بعمـــل أو الامتناع عن عمل من قبل الأفراد والمجموعات التي تسعى لتحقيق مصالحها وقيمها. والدعم يعني التزام المجموعات والأفـــراد بسياســـات الحكومـــة مثل دفع الضرائب، احترام القوانين وقبول قرارات الـــنظام السياســـي بخصوص المطالب المقدمة. وتمثل درجة الدعم للنظام السياسي مدى شرعية الحكومة وحقها في الحكم.[١٠]

يســـاهم الدعـــم فـــي تثـــبيت النظام نفسه وتحقيق التوازن، أما الطلبات فإنها تحدث ضـــغطاً على النظام وتفقده توازنه. أما المخرجات فإنها قرارات (سياسات) يتخذها النظام استجابة للطلبات عليه. إن هذه الاستجابات ستقود إلى تغيرات في البيئة تؤثر فـــي نوعية المدخلات الجديدة من حيث الدعم والطلبات وذلك من خلال آلية التغذية العكســـية (feedback). أمـــا البيـــئة فإنها تظهر في صورتين: ١) البيئة الاجتماعية الداخـــلية المكونة من مجموع النظم الأخرى التي يتألف منها المجتمع الشامل على الصـــعيد الوطـــني (الـــنظم الاقتصـــادية والســـكانية والنفسانية) والبيئة الاجتماعية الخارجية التي تضم النظم الدولية المختلفة (السياسية والاقتصادية وغيرها).

تتمـــثل مخرجات النظام السياسي في القوانين والتشريعات، والقرارات القضائية وما شـــابهها. وهـــذه المخرجات تمثل السياسات العامة. وتعني فكرة التغذية العكسية أن السياســـات العامـــة (المخرجات) تحدث في وقت معين تغيراً في البيئة، يؤدي إلى المـــزيد من المطالبات التي تشكل معلومات راجعة تؤثر في النظام السياسي نفسه. فالسياسات العامة تؤدي إلى المزيد من الطلبات التي تؤدي إلى المزيد من السياسات العامة (مخرجات) بصورة مستمرة ودائمة.(١١)

وتظهـــر محاولـــة إيستون في تقديم فكرة النظام كأساس لتحليل السياسات العامة في إبـــرازه لسياسات النظام كمحاولة للتعامل مع الطلبات التي تأتيه من البيئة المحيطة، محـــاولاً دائماً المحافظة على توازنه (equilibrium). وهو بذلك ينقل فكرة التوازن كهـــدف لسياســـات النظام من الأفكار الاقتصادية الكلاسيكية التي تركز على فكرة الـــتوازن بصـــورة أساســـية الـــتي تتمثل في فكرة التوازن بين العرض والطلب. فمدخـــلات الـــنظام والتي تتكون من الطلبات والدعم يجري تحويلها إلى مخرجات (سياســـات) والـــتي تؤثـــر بدورها عبر عمليات التغذية العكسية في البيئة المحيطة مغيـــرة بذلك من نوعية الطلبات والدعم الجديد ومساعدة في تخفيض الضغوط عن النظام مما يمكنه من حفظ توازنه واستمراره.

لقـــد تعرض إيستون لنقد كثير تركز على وصف محاولته بأنها دعم للمحافظة على النظام السياسي وتبرير سياساته. وذلك لأن النموذج لا يجيب على الأسئلة الأساسية المتعـــلقة بعمل النظام السياسي، مثلاً لمصلحة من تكون السياسات؟ ما هي الطلبات

الــتي تجــد فرصة الدخول للنظام وما هي الطلبات التي تحرم من ذلك؟ وكيف تتم عمــلية الغربــلة هذه؟ لقد كان من نتيجة تلك الانتقادات لفكرة إيستون أن تطورت أفكــار نظميــة جديدة لعل أهمها نموذج كارل دويتش (Karl Deutch) الذي اقترح إطــاراً مــتأثراً بــنظرية المعــلومات (Information Theory) ومشتقاً من نظرية الســبرنتيكية (Cybernetics) وآليــات التحكم في نظم الاتصالات. وفي هذه الحالة يــنظر للنظام السياسي كنظام لمعالجة المعلومات (Information System) تكون فيه المهمــة الأولى للحكومات هي قيادة وتنسيق الجهود البشرية نحو أهداف المجتمع، وتســاعد الــتغذية العكسية الناجمة من تأثيرات تلك الجهود على مساعدة النظام في إعــادة تكييفــه بصورة تساعده على التغير المستمر والتواؤم مع البيئة. ولذلك فإن فكــرة الــنظام الــتي قدمهــا دويــتش فكرة ديناميكية على عكس الحال مع فكرة إيســتون.(١٢) وعــلى أي حــال تــبقى فكرة المدخلات والمخرجات والمعالجة من الأدوات التحليلية الأساسية التي تستخدم في تحليل السياسات العامة.

إن فــائدة نظرية النظام محدودة في دراسة السياسة العامة وذلك لطبيعتها العمومية المجــردة. وذلــك لأنها لا تساعد في فهم الإجراءات والعمليات التي تتم من خلالها قــرارات السياســة العامــة داخل النظام السياسي الذي يطلق عليه في هذه النظرية (الصندوق الأسود Black Box). ولكن رغم هذا الانتقاد فإن نظرية النظام يمكن أن تكون مفيدة في تنظيم الدراسة حول الطريقة التي تتكون بها السياسات.(١٣)

والســؤال الــذي يطرح نفسه هنا بصورة عملية هو: هل يصلح نموذج النظام، كما قدمــه إيســتون وغيــره، في دراسة وتحليل السياسات في الدول العربية؟ في واقع الأمــر أن الإجابــة عــلى هــذا السؤال أصعب مما يتبادر إلى الذهن. فقد نشأ هذا النموذج في البيئة السياسية الغربية التي تتسم بالاستمرارية والاستقرار. وهذه مسألة لــم يــنفها إيستون نفسه عن نموذجه للنظام السياسي.(١٤) ولكننا حينما نتحول للبيئة العــربية، نجــد أن "الأنظمــة" تــتغير سواء أكان من داخلها بتغير توجهات النظام واستراتيجياته وسياساته، أو خارجياً بالإطاحة بالنظام كلية وتبديله بنظام جديد. ففي إطار التغير الداخلي تغير النظام السياسي جذرياً في مصر إبان فترة أنور السادات، وتغيــرت بذلك طلبات السياسات ومدخلات النظام. فقد تحول النظام من اليسار إلى

اليميــن، وخـــلق طبقات جديدة داعمة له خاصة مع سياسة الانفتاح. ورغم أن نظام الــرئيس مــبارك يمــثل امتداداً لنظام السادات، ولكنه تعرض لتغيرات حقيقية في مدخلاته وطريقة معالجاته لقضايا السياسات.

ومـــن ناحية أخرى فإن تاريخ الأنظمة السياسية العربية، يحاكي بصورة من الصور الــتغيرات الداخــلية الــتي حدثت في النظام المصري. وفضلاً عن ذلك فإن بعض الأنظمـــة قد تم استبدالها بالكامل. فتاريخ المسيرة السياسية في كل دولة عربية يمثل تغيراً سياسياً جذرياً يستبدل نظاماً سياسياً بآخر، ثم لا تلبث أن تحدث تغيرات داخلية فـــي بنية النظام الجديد تحوله تماماً عن مكوناته التي بدأ بها. فقد شهد السودان ولا يـــزال يشهد الحلقة المفرغة بين أنظمة ديمقراطية تقوم على التعددية يطيح بها نظام عسكري تطيح به انتفاضة شعبية تؤسس نظاماً ديمقراطياً. فقد أطاح الفريق عبود في انقـــلاب عسكري بالنظام الديمقراطي الوليد بعد عامين فقط من الاستقلال. وأطاحت ثـــورة أكتوبر ١٩٦٤ بنظام الفريق عبود وقامت الديمقراطية الثانية في الفترة ٦٤- ١٩٦٩ التي أطاح بها العقيد نميري في مايو ١٩٦٩ في انقلاب عسكري بدأ شيوعياً وانـــتهى ببيعة نميري خليفة للمسلمين في سبتمبر ١٩٨٣. وأطاحت انتفاضة أبريل بـــنظام نميري الذي شهد تحولات داخلية نقلته من أقصى اليسار إلى أقصى اليمين، وأقامت نظام الديمقراطية الثالثة التي أطاح بها نظام البشير في يونيو ١٩٨٩. وتمثل هـــذه الصورة باختلافات طفيفة صورة النظام السياسي العربي باستثناء دول الخليج. ومن الصعوبة بمكان أن نستخدم منهج النظم في فهم وتحليل سياسات الدول العربية. ولكـــن الـــنموذج يمكـــن أن يستخدم كأداة لمقارنة السياسات داخل تطورات النظام وتحولاته الداخلية وعلاقة سياساته بالأنظمة الأخرى.

٢- نظرية الجماعة (Group Theory): السياسات كنتاج لتنافس المجموعات:

يعتـــبر هذا المدخل واحداً من المذاهب التطبيقية للفلسفة الليبرالية الذي يقترن بفكرة الحـــرية الفـــردية. وتعـــني الليبرالية "مجموعة الأفكار والقيم التي تدور حول الفرد والســـلطة وترمي إلى تحرير الفرد من كل القيود التي تكبله".[١٥] وقد سيطرت هذه الفكرة على التفكير الأوربي وارتبطت بنشأة النظام الرأسمالي، الذي كان يرمي إلى

تحقيــق "حرية" العامل من ربقة العادات والأعراف التي تكبله في إبان هيمنة النظام الإقطــاعي فــي أوربا. وهي بذلك تشكل الوجه السياسي للنظام الرأسمالي وفلسفة الحــرية الاقتصــادية (Laisser Faire). لقــد وصــلت الليبرالية مرحلة النضج في بريطانيا في القرن التاسع عشر وقادت إلى الدعوة للتقليص من التدخل الحكومي في الشــئون الخاصــة والعامة. ولعل أبرز جوانب هذه الفلسفة هو تأكيدها على أهمية الملكية الخاصة.[١٦] ومن أبرز ممثلي هذه الفلسفة المفكر جون لوك (John Locke) الذي ركز بصفة خاصة على أهمية الملكية.[١٧]

وتعتــبر الــتعددية (pluralism) واحــدة من تطورات المنهج الليبرالي، وخاصة في الولايــات المــتحدة الأمــريكية. فقد كان جون لوك محط إعجاب الأباء الأمريكيين وانعكســت آراءه فــي الدســتور الذي كتبوه. ولقد أصبح واضحاً بصورة تدريجية أهميــة التــنظيم لجماعات المواطنين في تنظيمات تدافع عن حقوقهم بصورة فعالة. ولــتحقيق تــلك الفعاليــة لا بــد من أن يظهروا "كقوة سياسية" وينظموا أنفسهم في جماعــات تســتطيع أن تحــدث أكبر قدر من التأثير السياسي على صناع قرارات السياسات العامة.

ومن أبرز الوثائق التي تعبر عن هذا المذهب (١) إعلان الاستقلال الأمريكي في ٤ يونيو/حزيران ١٧٧٦، (٢) الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان في ٢٦ أغسطس/آب ١٧٨٨. وقــد أكــدت هذه المواثيق على (١) حرية الفكر (٢) حرية الاجتماع (٣) حــرية التعــبير (٤) حــرية المــلكية (٥) رقابة الرأي العام على أداء المؤسسات السياســية.[١٨] وقــد كــانت هــذه المبادئ هي الأساس الذي قامت عليه الأحزاب السياسية (political parties) وجماعات المصالح (interest groups). وقد بدأت تلك الجماعــات في وقت متأخر من القرن التاسع عشر لتعكس الوعي السياسي المتنامي فــي ذلــك الوقت. وتطورت تلك الجماعات تدريجياً إلى أحزاب سياسية وجماعات مصــالح فــي بريطانيا مهد الديمقراطية الغربية. وبالإضافة إلى الجماعات الرسمية مــثل الأحزاب، فإن القرن العشرين قد شاهد دوراً متعاظماً لجماعات المصالح غير الرسمية وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية.

ولعلـه مـن المفيد هنا أن نتوقف لتوضيح الفرق بين جماعات المصالح والأحزاب السياسـية، حـتى نحـدد على وجه الدقة منظور نظرية الجماعة للسياسات العامة. ورغم تعدد التعاريف وتداخلها فإننا سنتعرض لبعض التعاريف. لقد عرف جوزيف لابلومـبارا (J. La-Palombara) وم. وينر (M. Weinere) الحزب بأن وجوده يرتبط بتوفر مجموعة من الخصائص هي (١) وجود تنظيم دائم تتخطى أهدافه وطموحاته أهـداف قادته وطموحاتهم (٢) يقيم هذا التنظيم صلات منتظمة متنوعة مع القضايا الوطـنية (٣) وجود إرادة واعية لدى قادته محلياً ووطنياً لتولي السلطة وممارستها بمفـردهم أو بالـتحالف مع آخرين، ولا تتوقف رغبة القيادة عند مجرد التأثير على السـلطة (٤) البحث عن الدعم الشعبي من خلال الانتخابات أو غيرها.[١٩] إن هذا الـتعريف لا يفـترض أي شـروط قانونية لوصف تنظيم معين بأنه حزب، كما أنه يفـرق بين "الحزب" وغيره من التنظيمات – مجموعات المصالح مثلاً – من خلال نقطتيه الأخيرتين.[٢٠]

وتوجـد تعريفات أخرى للحزب منها مثلاً تعريف إدموند بيرك (Edmund Burke) الـذي يقـول أن الحزب هو "تنظيم يتكون من مجموعة من الأفراد متحدين بهدف واحـد يسـتهدف مـا يعـتقدونه الصـالح القومي على أساس مبادئ محددة اتفقوا عـليها"[٢١] ويوضـح هـذا الـتعريف أيضاً استهداف الحزب "الصالح العام" وليس مصـلحة محـددة. ويتفق هذا التعريف مع تعريف هارولد لازويل، صاحب الدعوة الأولى لحقـل تحليل السياسات، والذي يعرف الحزب بأنه "مجموعة من الأشخاص المـتحدين مـع بعضهم البعض والمتفقين على مبدأ خاص يرون أنه يحقق الصالح العـام".[٢٢] وقدم لازويل تعريفاً آخراً يعرف الحزب من ناحية أخرى غير الصالح العـام يميزه عن غيره من أنواع التنظيمات وهو أن الحزب هو "المنظمة المختصة بـتقديم المرشـحين والقضـايا السياسية تحت اسمها في الانتخابات".[٢٣] وهنا تبرز مسـألة تبني الحزب لقضايا سياسات معينة وسعيه لتحقيق آرائه من تلك القضايا من خـلال الحصـول عـلى السلطة. ويتفق هذا التعريف الأخير للازويل مع تعريف فرانسـوا كوكول (Francois GoGuel) الذي يقول بأن الحزب هو "تجمع منظم هدفه المشاركة في الحياة السياسية بقصد الاستيلاء كلياً أو جزئياً على السلطة حتى يتمكن

مـــن تحقيق أفكار ومصالح أعضائه".(٢٤) وذهب جبرائيل الموند إلى تعاريف مشابه للحزب يتمثل في أنه "مجموعة من المتنافسين تتصارع مع مجموعات أخرى مماثلة للســلطة".(٢٥) ونستطيع من خلال تلك التعاريف أن نحدد بعض الخصائص المميزة للحزب تتمثل في الآتي:

١) الحزب تنظيم يسعى للاستيلاء على السلطة.

٢) الحـــزب لا يدافـــع عـــن قضية واحدة وإنما عدة قضايا تمثل في رأي أعضائه الصالح العام.

وتمـــثل هـــذه الخصائص المميزة للحزب التي تميزه عما يعرف بجماعات المصالح وغيـــرها مـــن التنظيمات. ولذلك فإن جماعات الضغط أو جماعات المصالح، تمثل تـــنظيمات مـــن أفراد يشتركون في مبدأ معين، ولكن يعبر هذا المبدأ عن مصلحة خاصـــة، البيئة مثلاً، أو مصلحة العمال، ولا يسعى للحصول على السلطة بصورة مباشـــرة وإنمـــا يسعى للتأثير عن أولئك الذين يحتلون السلطة. وقد جاءت تعريفات جماعـــات المصـــالح مـــتوافقة تماماً مع ما ذكرنا. وبصرف النظر عن التعريفات المختلفة التي تميز بين جماعات المصالح على أسس مختلفة، فإن كل التعريفات تتفق على الطبيعة الدفاعية عن مصلحة معينة، واستخدام أسلوب التأثير السياسي لتحقيق أهدافهـــا.(٢٦) ويعتقد العديد من علماء السياسات أن نشاطات تلك الجماعات يمكن أن تستخدم لفهم "السياسات العامة" في مجتمع معين. ويقوم هذا الفهم على الآتي:(٢٧)

١) جميع شرائح المجتمع قادرة على التأثير على سياسة الحكومة بفاعلية أكبر إذا ما نظمت نفسها.

٢) إن سياســـة الحكومة هي نتيجة للمساومة والحلول الوسطى (compromises) بين الجماعات.

٣) إن دور الحكومـــة هـــو أن تتصـــرف كحكم (referee) يراقب انضباط اللاعبين (actors) بقوانين اللعبة. ويظهر في هذه النقطة أثر الفلسفة الليبرالية.

٤) إن عمـــلية صـــنع القـــرار الناشئة من هذا التنافس ستكون ديمقراطية ومستقرة لأسباب عديدة.

٥) تؤمن الجماعات وتحافظ على قوانين اللعبة (rules of the game).

٦) تتداخل عضوية الجماعات وتميل إلى أن تكون متشابكة.

عـــلى أســـاس نظرية المجموعة أو الجماعة فإن السياسات العامة هي نتاج للتنافس والصـــراع بين المجموعات الاجتماعية. وبذلك فإن السياسة العامة في مجال معين هـــي نتيجة للتوازن بين مصالح المجموعات الذي تم التوصل إليه من خلال التنافس فـــي لحظـــة معينة وتمثل بذلك ميزاناً تحاول الجماعات المختلفة إمالته لمصلحتها. ونجد في الواقع أن كثيراً من السياسات في الحقيقة تمثل وتعكس أنشطة مجموعات، مثلاً تحديد سياسات الأجور، دعم الزراعة وسياسات التعليم...الخ.

ترتكـــز نظـــرية الجماعـــة أو المجموعـــة على الاعتقاد بأن التفاعل والتنافس بين المجموعـــات يمثلان الحقائق الأساسية في صنع السياسات العامة. والمجموعة هي عـــبارة عـــن تـــنظيم يضم أفراد على أساس من المصلحة المشتركة. وتصبح هذه المجموعة "جماعة مصلحة" (interest group) حينما تقدم مطالب لأي من مؤسسات الحكومـــة. وبذلـــك وعـــلى أساس هذه النظرية فإن أهمية الفرد في صنع السياسات تكمـــن في مشاركته في مجموعة. ولكي تكون المجموعة مؤثرة في السياسة العامة فإنهـــا يجـــب أن يكـــون لهـــا تأثيـــر (access) على متخذ القرار. ولذا فإن فرصة المجموعة في التأثير على مجرى السياسات العامة يعتمد على قدرتها التأثيرية.

ونطرح في نهاية هذا الجزء المتعلق بمدخل نظرية الجماعة السؤال: هل تصلح هذه الـــنظرية في تحليل وفهم السياسات في الدول العربية؟ إن الإجابة على هذا السؤال تقتضـــي تقصي دور ووجود تلك الجماعات في الأنظمة العربية عموماً. إنه مما لا شك فيه أن المجتمعات العربية تتمتع بدرجة من التعددية التي تقوم على أساس تقليدي عشائري ديني يتقاطع مع أسس أيدولجية حديثة ومصالح طبقية واجتماعية. ولكننا لا نجـــد انعكاســـاً حقيقيـــاً لهذه التعددية في مؤسسات سياسية مشروعة. فحيث وجدت الأحزاب كما في السودان ومصر والعراق وسوريا، نجد أنها تقوم على أساس ديني أو مذهبي يحرم الجماعات الأخرى من مشروعية التنظيم. وبذلك فإن تأثير الأحزاب والجماعات الممنوعة يكون غير مباشر على قرارات السياسات العامة.

ومن ناحية أخرى فإن جماعات المصالح الموجودة بصورة محدودة في شكل نقابات عماليـــة ومهنية، تمارس نشاطاتها في إطار توجهات الحزب الواحد، كما هو الحال

فـــي العـــراق وسوريا. وتكون أحياناً في حالة وجودها المستقل من النظام الحزبي محـــددة فـــي نطـــاق ضـــيق بالقـــانون كما هو الحال في مصر والجزائر وتونس والمغـــرب. ولكن وبسبب ظروف تاريخية معينة فإن هذه الجماعات تمارس نشاطاً سياســـياً يجعلها أقرب إلى الأحزاب السياسية. ومن أمثلة ذلك تاريخ الحركة النقابية في السودان، والنشاطات السياسية التي تقوم بها النقابات المهنية في الأردن.

٣- نظرية النخبة (Elite Theory): السياسات كخيارات النخبة:

يقصـــد بالنخبة السياسية أو الصفوة كما يطلق عليها بعض الكتاب مجموعة الأفراد التي تمتـــلك مصـــادر وأدوات القـــوة السياسية في المجتمع، بحيث تستطيع التحكم في رسم السياســـة العامـــة وصنع القرارات الرئيسية في المجتمع.[٢٨] ينظر مدخل النخبة لعملية صـــنع السياسات العامة كانعكاس لقيم واختيارات النخبة الحاكمة. والنقطة الأساسية في هذا الاتجاه هي أن السياسات العامة لا تحدد بمطالب وفعاليات الأشخاص والمجموعات ولكـــن تحددهـــا النخبة الحاكمة وخياراتها وتنفذها أجهزة الإدارة العامة ومؤسساتها[٢٩].

وقـــد قـــدم الأستاذ توماس داي (Thomas Dye) وهارمون زيجلر (Harmon Zeigler) تلخيصاً مفيداً لنظرية النخبة، يمكن تلخيصه في الآتي:

١) تنقســـم المجتمعات إلى مجموعتين: فئة قليلة تملك السلطة والقوة وغالبية شعبية مجردة من السلطة والقوة. تقوم الفئة القليلة العدد بتخصيص الموارد وليس للفئة الكثيرة أي دور في السياسة العامة.
٢) الفئة الحاكمة (النخبة) لا تأتي من نفس الجذور الاقتصادية والاجتماعية للغالبية، حيث تمثل الشريحة العليا من الطبقة الاقتصادية والاجتماعية.
٣) الحـــراك الاجـــتماعي (social mobility) لأفراد الغالبية إلى موقع النخبة بطيء ولكنه مستمر لتحقيق الاستقرار وتجنب الثورة.
٤) تـــتفق النخـــبة على أسس وقيم النظام الاجتماعي مثلاً – الملكية الخاصة، النظام التعددي...الخ.
٥) لا تعكـــس السياسات العامة مطالب الغالبية ولكن تعكس القيم السائدة للنخبة الحاكمة. ولذلك فالتغير في السياسات العامة يتم بصورة تدريجية وليس ثورية.

٦) تـــتعرض النخبة لتأثيرات محدودة نسبياً من الغالبية الصامتة. فالنخبة تؤثر على الغالبية أكثر من تأثير الأخيرة على النخبة.

وهناك عدة اتجاهات في الفكر النخبوي يمكن تلخيصها في اتجاهين رئيسيين ينبعان مـــن ظروف وأوضاع مختلفة، وهما (١) الاتجاه الكلاسيكي (Classical Approach) (٢) الاتجـــاه الحديـــث (Modern Approach). تـــرجع أصول الاتجاه التقليدي إلى القـــرن التاسع عشر وبداية القرن الحالي وارتبط بكتابات موسكا (Mosca) وباريتو (Pareto). وقـــد كـــانت كتابات هذه المدرسة رداً على تنبؤات المدرسة الماركسية بانهيـــار الـــنظام الرأسمالي. ولذلك وضح كتّاب هذه المدرسة بأن تقسيم المجتمعات على أساس نخبة (elite) وجماهير (mass) مسألة طبيعية ولا يمكن تغييرها.

وتـــتألف النخـــبة في هذا الاتجاه من أولئك الذين مكنتهم مواهبهم الطبيعية وقدراتهم وجدارتهـــم لاحـــتلال المناصب القيادية. ويضيف باريتو بأن دور النخبة في اتخاذ قرارات السياسات العامة اقتضته طبيعة التنظيم الاجتماعي التي تجعل من الصعب، وخاصـــة فـــي التنظيمات الكبيرة، أن يشارك كل الناس في عملية صنع القرارات. ويقـــول باريـــتو أن عمـــلية صنع القرار وطبيعتها هي التي تؤدي إلى مركزتها في أيـــدي قليـــلة تسعى دوماً إلى البقاء وتحقيق مصالحها الخاصة. وهذه المصالح في غـــالب الأحـــوال متعارضة مع مصالح المجموعة. وفي العادة تتحصن النخبة خلق قوة عسكرية أو غيرها ويصعب الإطاحة بها.

وقد تطور الاتجاه النخبوي الحديث على يد عالم الاجتماع السياسي س. رايت ميلز (C. Wright Mills) فـــي عام ١٩٥٦. ويقول ميلز أن القرارات الهامة في الولايات المـــتحدة قد تم صنعها وتصنع من جانب مجموعات رئيسية هي (١) السياسيين (٢) العسكريين (٣) النقابيين. وقد كان ميلز مستعداً لقبول ما أسماه بالمستويات الوسطى لـــلقوة حيث يمكن ظهور تفاعل جماعي للمصالح المتنافسة (نظرية الجماعة) ولكنه يقـــول أن هـــذه التنافسات حدثت حول قرارات جزئية في إطار القرارات الأساسية الـــتي اتخذتهـــا نخـــبة القوة (power elite). وقد كانت نظرية النخبة الحديثة انتقاداً لـــنظرية الجماعة التي وقف خلفها روبرت دال (Robert Dahl)، وقد دارت نقاشات بيـــن المؤيديـــن للمدرســـتين تركزت حول من يقومْ بالحكم في أمريكا. حيث يزعم

أصـــحاب مدرســـة الجماعة أن السلطة في أمريكا تتوزع على مجموعة كبيرة من الجماعات المتنافسة، بينما يدفع أصحاب مدرسة النخبة بتركز هذه السلطة في أيدي النخبة السياسية.(٣٠)

وبســـبب تشـــكل الأنظمة العربية التقليدية منها والحديثة في صورة أحادية تعبر عن وجهـــة نظـــر حاكمـــة دون وجود أحزاب (دول مجلس التعاون الخليجي وليبيا) أو بأحـــزاب حاكمـــة (العـــراق وســـوريا والسودان)، أو بأحزاب مسيطرة مع وجود صوري لأحزاب معارضة (مصر، الجزائر، تونس، المغرب) فإن النخبة قد تقسمت فـــي الغالب إلى نخب حاكمة ونخب معارضة. وتكون النخبة المعارضة في صورة أحزاب وتجمعات محظورة كما هو الحال في السودان (التجمع الوطني الديمقراطي) أو فـــي صـــورة أحزاب وجماعات سرية عنيفة – الجماعات الإسلامية في الجزائر والســعودية ومصـــر. وغالباً ما تنطلق تلك النخب المعارضة من أساس إيدولوجي يقوم على الإسلام أو غيره. وقد ظهرت بعض النخب الإسلامية الجديدة في صورة مجـــالس "شوري" أو مجالس علماء وتتكون عموماً من رجال الدين وبعض المثقفين الإســـلاميين. وقـــد ســـاعد تطـــور النظم الاقتصادية "الإسلامية" في ظهور نخب اقتصـــادية تمـــارس نشـــاطاتها من خلال مؤسسات تعمل تحت مظلة إسلامية، مثل البـــنوك الإسلامية وشركات التمويل، والشركات الإسلامية. ويتفاوت أثر هذه النخب بيـــن الـــدول العـــربية، حيـــث نجدها مسيطرة على اقتصاديات دول مثل السودان وبدرجة أقل مصر والأردن. ولهذه النخبة دور كبير في تشكيل السياسة الاقتصادية في السودان والعلاقات الخارجية خاصة مع الولايات المتحدة الأمريكية.

يمكـــن اســـتخدام نظرية النخبة بصورة مثمرة في تفسير السياسات العامة في الدول العـــربية، حيث نجد حدوداً شبه دقيقة بين موقع النخبة (elite rank) وموقع اللانخبة (none-elite rank). ويمثل التعليم في بعض الدول العربية واحداً من الأسس الهامة الـــتي تحدد مكان الشخص لأنه يمثل الأساس الهام، بالإضافة إلى الوضع العشائري والوضـــع الحـــزبي، لتولي الوظائف العليا في الجهاز الحكومي والقوات المسلحة. وبما أن الأمية منتشرة في كثير من دول الخليج ودول شمال ووسط أفريقيا العربية، فإن التعليم يمثل أداة الحراك الاجتماعي إلى أعلى.

ومــن أهــم الــنخب في هذه الدول النخب العسكرية، التي غالباً ما تكون حاكمة أو الشريك الأقوى في الحكم. وفي هذا الإطار يمكن أن نذكر دور النخبة العسكرية في مصـــر والعـــراق وسوريا والأردن والجزائر وتونس والمغرب والسودان. أما في الـــدول الخليجية فإن التعليم، رغم أهميته، يحتل المرتبة الثانية بعد الانتماء الأسري، حيـــث تـــتكون النخـــبة السياسية والنخبة الاقتصادية من أصول "شيخية"، مع وجود شـــريحة من النخبة الاقتصادية تنتمي إلى أسر تجارية ذات أصول عربية وفارسية. وبذلـــك يســـيطر أفـــراد الأسر الحاكمة على المواقع السياسية والإدارية والعسكرية الهامـــة في الدولة. وهناك أيضاً الجماعات النخبوية غير الحاكمة، وهذه تتشكل في الخـــليج مـــن مجموعة من حملة الدكتوراه وأساتذة الجامعات، الذين لا ينتمون إلى أســـر حاكمة. والسياسات التي يؤيدها هؤلاء دائماً تركز على الديمقراطية والجدارة وحقوق الإنسان. وهناك نخب معارضة مشابهة في السودان ومصر ودول المغرب العـــربي، تقـــدم عمومـــاً حـــزمات سياســـات معارضة تتمثل في حقوق الإنسان، والديمقراطية، ومعارضة سياسات المؤسسة الرسمية. وفي حقيقة الأمر أن الصراع بيـــن الـــنخب المتنافســـة هو الذي يفسر المشاكل الداخلية في تلك الدول؛ السودان والجزائر على سبيل المثال.

ويجـــب ألا يفهم أن الشارع في الدول العربية ليس له تأثير على النخب. ويمكن أن نلاحـــظ في هذا الإطار الضغوط التي تمارسها الانتفاضة الشعبية في فلسطين على توجهـــات وسياسات السلطة الفلسطينية. كما أن الضغوط الشعبية لها دور كبير في تشـــكيل السياسة تجاه القضية الفلسطينية في مصر. ومن جانب آخر، كان للضغوط الشـــعبية أثـــر كـــبير في تشكيل التحالفات التي تمت بين الولايات المتحدة والدول العـــربية إبـــان حرب الكويت وهي في الواقع تحالفات نخب حيث أن الشارع كان مؤيـــداً تماماً لسياسات صدام حسين. ويمكن أن نلاحظ أثر الشارع في التأثير على النخـــبة فـــي الصـــعوبة التي تجدها الولايات المتحدة في ضم عدد كبير من الدول العـــربية والإســـلامية لمـــا تســـميه بالتحالف ضد الإرهاب. ويلاحظ ذلك في تبني حكومـــات تـــلك الـــدول تعريفات الشارع للإرهاب والتي تنسجم كثيراً مع تعريفات

المـــنظمات الـــتي تقـــاتل باســـم الإسلام. وذلك رغم أن النخب الحاكمة تنظر لهذه المنظمات بكثير من الشك والريبة.

وفي الإطار الداخلي، فإن سياسات كثير من الدول العربية لا تعكس بصورة مباشرة مصـــلحة النخبةـــ، بقدر ما أنها تعكس الثقافة السياسية لتلك الدول. إذ تقدم كثير من تـــلك الدول الخدمات الصحية والتعليم والإسكان في صورة مجانية أو شبه مجانية. ويمكـــن أن نـــنظر لتلك السياسات الخدمية كمحاولات أو أدوات للحفاظ على النظام ككـــل. وبصـــورة عامـــة تظهر هيمنة النخب العربية في السياسة الخارجية عموماً والسياســـات ذات الطبيعة الفنية، مثل سياسات النفط (oil) وسياسات نقل التكنولوجيا (technology) وسياسات التخطيط الاقتصادي وغيرها.

٤ – المؤسسية (Institutionalism):

إن دراسة السياسة العامة من خلال هذا المدخل، الذي يعتبر من أقدم المداخل لدراسة السياســـة العامـــة، تركـــز عـــلى دور المؤسسات الحكومية كالبرلمانات، والأجهزة التـــنفيذية، والمحاكم والأحزاب السياسية في صنع السياسات العامة. فالسياسة العامة تحدد بصورة سلطوية من قبل تلك المؤسسات وتنفذ عن طريقها. ويركز هذا المدخل تقليدياً على النواحي الشكلية والقانونية لمؤسسات الحكومة: الشكل الرسمي والسلطات القانونية والإجراءات واللوائح والوظائف والأنشطة والعلاقات الرسمية مع المؤسسات الأخرى. ولا يقدم هذا المدخل أي تفسيرات للاختلاف بين سلوكيات هذه المؤسسات فـــي الواقع والشكل القانوني لها، ولا للسياسات التي تنتجها هذه المؤسسات والعلاقة بين الشكل التنظيمي والسياسات العامة.[٣١]

وفـــي الاتجاهـــات الحديـــثة لهذا المدخل هناك محاولات لدراسة العمليات السياسية داخل المؤسسات الحكومية، مع التركيز على الجانب السلوكي للمشاركين في عملية صنع السياسات العامة. ففي دراسة السلطة التشريعية مثلاً تحول اهتمام هذا المدخل مـــن مجـــرد وصف البرلمان كمؤسسة من ناحية شكلية لتحليله وتفسير عملياته في فـــترات زمـــنية معينة والتحالفات الموجودة فيه. وذلك يعني التركيز على النواحي الديناميكية وليس على النواحي الاستاتيكية.

المؤسسية بتركيزها على النواحي الشكلية والرسمية للمؤسسات يمكن الاستفادة منها كـــثيراً فـــي تحـــليل السياسات. فالمؤسسات تختلف عن بعضها وتتميز عن طريق أنماطهـــا السـلوكية وهذا هو الذي يميز المحاكم من السلطات التشريعية والأجهزة الإداريـــة. فتـــلك الأنمـــاط المـــنظمة للســلوك والـــتي نطلق عليها أحياناً اللوائح والإجـــراءات، تؤثـــر فـــي عمـــلية اتخاذ القرارات ومحتوى السياسات العامة(٣٢). فالـــلوائح والقوانين ليست دائماً محايدة في تأثيرها على المجتمع. فهي غالباً ما تدعم مصـــالح معينة على حساب مصالح أخرى أو سياسات معينة على حساب سياسات أخرى. وكخلاصة يمكن أن نقول أن الأشكال التنظيمية والإجراءات لها نتائج هامة عـــلى تبـــني سياســـات معيـــنة ومحتوى تلك السياسات. فالمؤسسات تمثل الإطار المؤسســـي لعمـــلية صـــنع السياســـات التي يجب التعامل معها أيضاً من النواحي الديـــناميكية الناجمة من أنشطة الأحزاب السياسية وجماعات المصالح والرأي العام وذلـــك في دراسة السياسات العامة. ولكن يجب أن نلاحظ أن المدخل المؤسسي إذا ما استخدم لوحده يقدم فقط تفسيرات جزئية للسياسات العامة.

إن العلاقـــة بين السياسات العامة والمؤسسات الحكومية وثيقة وقوية على الأقل من الـــناحية الرسمية، فسياسة معينة لا تصبح "سياسة عامة" بالمعنى الرسمي إلا إذا تم تبـــنيها وتـــنفيذها وفرضـــها بواســـطة مؤسسة من مؤسسات الحكومة. فالمنظمات الحكوميـــة تمـــنح السياســـات العامـــة ثلاث خصائص. وأول هذه الخصائص هي الشـــرعية (legitimacy). فالسياسات العامة تعتبر التزامات قانونية يجب الالتزام بها من قبل جميع المواطنين في الدولة. فقد يعتبر المواطنون سياسات بعض المنظمات غيـــر الحكوميـــة – المؤسســـات الخاصة والفتاوى الدينية الصادرة من غير جهات حكوميـــة، والمـــنظمات المهـــنية، وغيـــرها – مهمة وملزمة. ولكن فقط السياسات الحكوميـــة هـــي وحدها التي تتضمن التزام قانوني. والخاصية الثانية هي العمومية (universality). فالسياســـات العامـــة هـــي وحدها التي يمتد أثرها لكل الأفراد في المجـــتمع، فالسياســـات الصادرة من مجموعات أخرى يقف أثرها عند أجزاء معينة فـــي المجـــتمع.(٣٣) فالحكومـــة هي وحدها التي تستطيع أن ترسل مخالفي سياساتها للســـجن. أمـــا عقوبات المجموعات الأخرى لمخالفي سياساتها محدودة ولا تستطيع

معاقبـــتهم في بعض الأحيان إلا من خلال مظلة السياسات العامة الحكومية. وتمثل هــذه الخاصية على وجه التحديد والتي تجبر كل المواطنين على الالتزام بسياسات الحكومة، وتنفيذ سياساتها في كل المجتمع، واحتكار استخدام القوة القانونية بواسطة الحكومة الدافع الذي يجعل الأفراد يبحثون عن تفعيل مصالحهم من خلال الحكومة.

ومن الناحية الأكاديمية فإن الاتجاه المؤسسي في العلوم السياسية والإدارة العامة لم يهــتم كــثيراً بالروابط بين التركيبة المؤسسية للحكومة ومحتوى السياسات العامة. وعوضــاً عــن ذلك فإن الدراسات المؤسسية تقوم عادة بوصف مؤسسات حكومية بعيــنها مـــن حيــث الهيكل التنظيمي، وواجباتها ووظائفها دون أن تبحث بصورة مـــنظمة أثر خصائص المنظمات على محتوى السياسات أو مخرجاتها. وبالرغم من هــذا الاهــتمام الضيق للدراسات المؤسسية الأولى، فإن الدراسات المؤسسية ليست بالضـــرورة غيـــر مفيـــدة ومنتجة. فالمؤسسات الحكومية هي أنماط منظمة للسلوك المؤسســـي الفردي والجماعي الذي يؤثر على محتوى السياسات. فربما تكون بعض المؤسســـات مهيكلة بصورة تسهل أنواع معينة من السياسات وتمنع سياسات أخرى. كمـــا أنهـــا قـــد تعطي تسهيلات معينة لأنواع معينة من المصالح للتعبير عن نفسها وتحجـــب هـــذه الميـــزة عن مصالح أخرى. وربما يتمتع بعض الأشخاص بمداخل (access) للسلطة الحكومية في ظل منظومة وأشكال معينة من التنظيمات الحكومية بصـــورة أكـــبر مما لو كانت الهيكلة التنظيمية من نوع آخر. وباختصار فإن هيكل الحكومة ومنظماتها له تأثيرات مهمة على السياسات العامة.(٣٤)

فـــليس بالضـــرورة أن يكـــون الاتجاه المؤسسي ضيقاً في نظرته للسياسات. وربما يكـــون من المفيد حينما نستخدم هذا المدخل أن نسأل السؤال: ما هي العلاقات بين الترتيبات التنظيمية ومحتوى السياسات العامة؟ ونستطيع بعد ذلك أن نبحث بصورة مقارنـــة تـــلك العلاقـــات. فعلى سبيل المثال في مجال الخدمات الصحية، يمكن أن نطـــرح الســـؤال هـــل تتجاوب سياسات الحكومة المركزية مع رغبات المواطنين بصـــورة أكـــبر من تجاوب الحكومات المحلية – البلدية مثلاً – ولماذا؟ كيف تؤثر المركزية أو اللامركزية التنظيمية على محتوى السياسات العامة؟ كيف يؤثر توزيع المهـــام بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية على محتوى السياسات العامة؟ يمكن التعامل مع تلك الأسئلة بصورة منظمة من خلال المدخل المؤسسي.

إنــه لمن الضروري أن نتذكر أن أثر الترتيبات التنظيمية على السياسات العامة هو ســؤال بحثي تجريبي (empirical) يستحق أن يكون موضوعاً للبحث. ففي كثير من الأحيــان يصــر كثير من المصلحين أن تغيراً معيناً في الترتيبات التنظيمية سيؤدي إلى تغيــرات في محتوى السياسات العامة دون أن يبحثوا عن العلاقة الحقيقية بين الهيكــل التــنظيمي والسياســات. وهم بذلك قد وقعوا في فخ التصور بأن التغيرات المؤسساتية سوف تحدث تغيراً في محتوى السياسات العامة. وتعتبر غالبية سياسات الإصــلاح الإداري والإصــلاح السياسي في الدول النامية واقعة في مثل هذا الفخ. ولذلــك يجــب أن نكــون حذرين في تصوراتنا حول أثر الترتيبات التنظيمية على السياســات العامــة، إذ ربما نكتشف أن كل من الترتيبات التنظيمية والسياسات هي نــتاج لقوى اجتماعية اقتصادية معينة ولذلك فإن تغير الترتيبات المؤسسية قد يكون لــه أثــر ضــعيف عــلى السياســات العامة، إذا ما استمر أثر القوى الاقتصادية والاجتماعية كما هو.[٣٥]

ورغــم بســاطة المدخــل المؤسسي، فإنه يمثل فرصة لدراسة السياسات العامة في الدول العربية، مع ملاحظة أن هذا المدخل لا يمكن أن يستخدم في مقارنة السياسات بيــن تــلك الدول وذلك لأن مؤسسات صنع السياسات في الدول العربية متباينة من ناحيــة قانونيــة، وتــنظيمية، وإجرائية. وبذلك يمكن أن يستخدم المدخل في دراسة سياســات بــلد عربي معين. ويجب هنا أن ننوه أنه يجب أن يعطي اهتماماً خاصاً بصــور التنظيم غير الرسمي ودوره في صنع السياسات العامة في الدول العربية. فعلى سبيل المثال نجد في دول الخليج مؤسسات صنع سياسات عامة متشابهة تتمتع فــي بعــض الأحيان بشرعية دستورية وقانونية .. الإمارات، الكويت، وتتمتع في أحيان أخرى بشرعية عرفية، السعودية وسلطنة عُمان. ورغم وجود هذه المؤسسات فإن السياسات العامة وقراراتها تصنع في غالب الأحيان في المنظمات غير الرسمية مثل المجالس العشائرية، ومجالس الشيوخ وغيرها. ويكون دور المؤسسات الرسمية هــو إعطاء الشرعية لهذه السياسات. ولا يمثل هذا التصرف دائماً أسلوباً خاطئاً. بل إن له كــثير مــن الإيجابيات التي تتمثل في التخلص من تعقيدات الروتين الحكومي وإشكاليات الجهاز البيروقراطي المكون في غالب الأحيان من عمالة أجنبية.

٥ – التراكمية (Incrementalism):

لا تمــثل التراكمية نظرية سياسية تحاول تفسير أسباب السياسات العامة، ولكنها نظرية سياســية فــي اتخاذ قرارات السياسات العامة. وهي بذلك تمثل أسلوب منافس للأسلوب العقلانــي الفني. وترتبط النظرية التراكمية بالفلسفة السياسية الليبرالية والتعددية وخاصة بــنظرية الجماعــة، حيث أنها ترى أن عملية اتخاذ قرارات السياسات العامة هي نتيجة للــتفاوض والمســاومة بيــن الجماعات التي لها مصلحة في قرار معين. وتسمى هذه العملية بالتعادل السياسي المشترك (Partisan Mutual Adjustment).

يعتــبر شارلس لندبلوم المؤسس الحقيقي لهذا الاتجاه، وقد حاول فيه أن يقدم نسخة سياســية للــنظرية الحدية (Marginal Theory) وأساليب التحليل الحدي (Marginal Analysis) فــي الاقتصــاد كأساس لإعداد ودراسة قرارات صنع السياسات العامة.

وقــد بدأ لندبلوم مشروعه بنقد الأسلوب العقلاني لاتخاذ القرارات الذي يمثله التيار الفني المستقل. ويدفع لندبلوم في هذا الخصوص بقصور ذلك الأسلوب. ففي الإطار التحليــلي لذلــك الأسلوب العقلاني، يفترض متخذ القرار وجود منظومة من البدائل الــبرامجية ترتبط نتائجها المحتملة مع منظومة من مسارات العمل. كما إنه يفترض إمكانيــة ترتيب أولويات وتفضيلات المجتمع بصورة تسمح بترتيب النتائج واختيار البديل الذي يحقق أكبر عائد ممكن.(٣٦)

يفــترض المدخــل العقلاني وجود العديد من الافتراضات المهمة التي تتضمن توفر المعــلومات الكاملة لصناع القرارات، وإمكانية مقارنة المنفعة الاجتماعية (Social utility)، والكفــاءة العقــلية لصــناع القرار التي تمكنهم من التعامل مع المعلومات الشاملة، وغياب محددات ضيق الوقت. وقد تم انتقاد النظرية العقلانية بأنها غير دقيقة في الواقع التطبيقي. وقد انتقدها لندبلوم كأسلوب لصنع السياسات العامة. وقد لاحظ لندبــلوم أن معظــم الكــتابات الأكاديمية والبحث العلمي موجه نحو كفاءة الأسلوب العقلانــي، ويمكن وبسبب الاعتبارات السياسية المعقدة، وندرة الوقت، ودرجة تعقيد القضــايا موضــوع القرار، فإن عدداً قليلاً من الإداريين وصناع السياسات العامة يســتعمل ذلــك الأسلوب. فإنهم يمارسون في الواقع ما لا يوعظون به في النظرية. وبســبب محــددات الــنظرية العقلانيــة، فإن الأسلوب التراكمي يسيطر على واقع السياسات العامة. ولذا لا نجد أثراً في تحليل السياسات لتحليلات الوسائل والأهداف

التي يتطلبها النظام العقلاني، وذلك لأن الأهداف ليست دائماً واضحة بسبب غموض القيم التي تكمن خلفها.(٣٧)

ولتوضيح صعوبات الأسلوب العقلاني يقول لندبلوم دعنا نفترض أن رجل إدارة طلب منه تصميم سياسة لمكافحة التضخم. فربما يحاول هذا الإداري أن يضع قائمة بكل القيم ذات العلاقة مرتبة على أساس الأهمية مثلاً، التوظيف الكامل وأرباح أعمال مناسبة وحماية توفيرات صغار المودعين، ومنع انهيار سوق البورصة. ثم يقوم بربط كل النتائج المحتملة مع إعطائها علامات على حسب درجة تعظيمها لتلك القيم. وسوف يتطلب ذلك عملاً بحثياً ضخماً في القيم التي يحملها أفراد المجتمع، وحسابات معقدة حول كم تساوي قيمة معينة بالنسبة لبقية القيم. ويمكن أن يتابع هذا الرجل بتحديد كل بدائل السياسات الممكنة، ويقوم في النهاية بإجراء مقارنات لاحقة لهذه البدائل التي تحقق أكبر منظومة من القيم.(٣٨) وكبديل لهذا الأسلوب، يمكن أن يقوم الإداري بوضع هدفه بصورة واضحة، مثلاً المحافظة على مستوى الأسعار، ثم يشرع في مقارنة عدد محدود من البدائل، ودون دراسة معمقة، واعتماداً على السوابق، ودون ترتيب للقيم والفحص المتأني لكل بديل، ثم يتخذ قراره.(٣٩) إن هذه الطريقة تعطي صورة كاريكاتورية لما أسماه لندبلوم الأسلوب التراكمي في اتخاذ قرارات السياسات العامة، التي يمكن تلخيص عناصرها الأساسية في الآتي:

١) عوضاً عن إجراء المقارنات المعقدة بين بدائل السياسات المختلفة على حسب القيم التي تسعى لتحقيقها، فإن صانع السياسات العامة يركز فقط على السياسات التي تختلف هامشياً عن السياسات الحالية التي تمثل الوضع الراهن (Status quo).

٢) يأخذ متخذ القرار التراكمي عدداً محدوداً من البدائل، ولا يقوم بإجراء عمليات تحليلية شاملة لدراسة نتائج البدائل المختلفة والاكتفاء فقط بتحليل بعض الآثار الهامة للبرنامج.

٣) تقوم التراكمية على أساس أنه ليس هناك حلول جذرية لقضايا السياسات، ولذلك يحاول صانع السياسة تجنب الآثار السلبية المباشرة، وذلك عن طريق تغيير طبيعة المشكلة في بعض الأحيان. ولذلك ليس هناك تعريف واحد لمشكلة معينة إنما تظل عملية تعريفها مستمرة، وتعديل الوسائل والغايات عملية لا نهائية. ولذلك ليس هناك حل واحد أمثل للمشكلة، وتعتبر عملية صنع السياسات العامة سلسلة لا نهائية من الهجمات على المشكلة التي تتغير في شكلها فقط.

٤) لكل ذلك يوصف الأسلوب التراكمي بأنه أسلوب علاجي موجه نحو تخفيف حدة المشاكل الحالية وليس أسلوباً موجهاً نحو تحقيق أهداف مستقبلية قادمة.
٥) يشـــجع الأســلوب التراكمي عملية التفاوض والمساومة بين مجموعات المصالح الـــتي لهـــا اهتمام بالقضية موضوع السياسة. وبذلك تتم عملية التوافق المشترك لمجموعات المصالح المتنافسة ليس عن طريق الاتفاق على أهداف مسبقة، ولكن عن طريق الاتفاق على وسائل معينة.
٦) يسمى هذا الأسلوب بأسلوب "المشي في الوحل" (Muddling Theory) لأنه يركز على السير والتقدم بخطى بطيئة ولا يركز على التخطيط طويل الأجل.[٤٠]

٦- النظرية الماركسية التقليدية (Marxian Theory):

نقصـــد بالنظرية الماركسية هنا كتابات كارل ماركس (Karl Marx) بصفة أساسية، الـــتي تمـــثل نظـــرية سياسية اقتصادية اجتماعية متكاملة. وسوف نعرض الجانب الاقتصادي منها بالفصل المتعلق بالمداخل الاقتصادية ونكتفي هنا باستعراض جانبها السياســـي الـــذي يرتـــبط بصـــورة أساسية بتفسير أسباب السياسات العامة. تنظر الماركسية للتاريخ على أساس أنه يسجل مسيرة الصراع الطبقي. فالمجتمعات مقسمة على أساس الذين يملكون والذين لا يملكون نتيجة لعلاقة الأفراد بوسائل الإنتاج. وقد بدأت سيرة المجتمع البشري مع بداية المجتمع الشيوعي البدائي الذي تشيع فيه ملكية وســـائل الإنـــتاج بيـــن أفـــراد المجتمع. ومنذ أن ظهرت المكية الخاصة، ظهرت المجـــتمعات الطبقية، بداية بالمجتمع العبودي (slave society)، والمجتمع الإقطاعي (feudal society) والمجـــتمع الرأسمالي (capitalist society) ويمثل المجتمع الأخير المرحـــلة التحضـــيرية التي يقفز بعدها المجتمع مرة أخرى إلى المجتمع الشيوعي (communist society) الذي لا بد أن يمر قبل ذلك بمرحلة الاشتراكية (socialism). وهـــنا تخـــتفي الملكية لوسائل الإنتاج، وتقود وفرة الإنتاج الذي تطورت وسائله في المرحلة الرأسمالية، إلى تحقيق الحياة الكريمة لكل أفراد المجتمع.

وقـــد ركـــز مـــاركس في دراساته على المرحلة الرأسمالية، التي تقوم على الملكية الفـــردية لوسائل الإنتاج. وبما أن ماركس يرى التطور من مجتمع إلى مجتمع آخر هـــو نتيجة لتطور في وسائل وتقنية الإنتاج يؤدي إلى تناقض بين المرحلة التقدمية الـــتي وصـــلتها وسائل الإنتاج وعلاقات الإنتاج السائدة. ويحل هذا التناقض بثورة تـــنقل المجتمع من مرحلة إلى مرحلة، لا تلبث أن تصبح علاقة الإنتاج فيها متخلفة

بعـــد أن تكـــون حققـــت دورهـــا الاجتماعي التقدمي. وبهذا المنطلق فإن النقلة من المجتمع الإقطاعي إلى المجتمع الرأسمالي تمثل نقلة تقدمية لعلاقات الإنتاج ووسائل وتقـــنية الإنتاج. وما كادت الرأسمالية تستقر حتى أصبحت ضد التغير، وسوف يأتي وقـــت يحدث فيه التناقض بين علاقات الإنتاج الرأسمالية والتقدم التكنولوجي، الذي ســـيؤدي إلى الـــثورة الاشـــتراكية الـــتي ستقيم علاقات إنتاج اشتراكية تقوم على المساواة، وتحرم ملكية وسائل الإنتاج على الأفراد والجماعات القليلة.

إن هـــذا التصور يعطي صورة موجزة غاية الإيجاز لأفكار كارل ماركس. وتكمن أهميـــتها هـــنا فـــي أنهـــا تعطي صورة واضحة حول "صنع السياسات" في النظام الرأســـمالي. وبمـــا أن هذا النظام نظام طبقي يتوزع فيه أفراد المجتمع على الطبقة الـــبورجوازية – الرأســـمالية – قليلة العدد والتي تملك وسائل الإنتاج الرئيسية في المجـــتمع، والعمال الذين لا يملكون إلا قوة عملهم. وتسيطر الطبقة الرأسمالية على الحكومـــة الـــتي تمـــثل أداة تلك الطبقة في قهر الطبقات العمالية وحماية أساسيات الـــنظام الرأســـمالي وخاصـــة مؤسســـة "الملكية الخاصة". ويقترب مفهوم "الطبقة الرأســـمالية" عند ماركس من مفهوم "النخبة" في المداخل السياسية الناقمة على عدم المســـاواة فـــي النظام الرأسمالي. فسياسات الدولة في هذا النظام تعبر عن مصالح الطبقات المالكة، وتعبر عن مصالحهم وقيمهم.

ورغـــم أن النظرية الماركسية في صورتها الكلاسيكية، مثلها في ذلك مثل الفلسفات الرأســـمالية التقليدية، لا تعبر تماماً عن حالة المجتمع الرأسمالي الحالي الذي حدثت فيـــه العديد من التغيرات التي أدت إلى ظهور نظريات ماركسية جديدة، كما ظهرت أفكـــار رأســـمالية كلاســـيكية جديدة. وستكون هذه النظريات موضوع دراستنا في الفصول القادمة.

خاتمة الفصل الأول

لقد ركز هذا الفصل على مداخل الدراسة السياسية للسياسات العامة. وتناول بإيجاز العديـــد من المداخل التي تعود بجذورها إلى أدبيات العلوم السياسية والإدارة العامة. فـــتمت مناقشة نظرية الجماعة، ونظرية النخبة، والنظرية المؤسسية ونظرية النظم السياســـية والنظرية التراكمية والنظرية الماركسية. وتمثل تلك المداخل والنظريات مـــناظير مختلفة للنظر لتحليل السياسات. وليس هناك مدخل واحد أو نظرية واحدة تســـتطيع أن تفســـر الـــتعقيد الذي يميز نظام صنع السياسات العامة. ولذلك ينصح الطالب باستخدام أكثر من نموذج للتعمق في فهم وتحليل سياسة معينة.

هوامش الفصل الأول

(١) Nagel, Stuart S., op.cit., pp.391-392.

(٢) Anderson, op.cit., p.25.

(٣) Ibid., p.25.

(٤) Ibid., p.26.

(٥) جـــان مـــاري دنكـــان، علم السياسة، (ترجمة محمد عرب)، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢، ص١٤٠.

(٦) انظر على سبيل المثال:

- جبرائيل أ. الموند وج. بنجهام باويل، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: نظـــرة عالمية، (ترجمة هشام عبدالله)، عمان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، ١٩٩٧، ص٢٩.
- صـــموئيل هانتنـــتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة، (ترجمة سمية فلو عبود)، بيروت: دار الساقي، ١٩٩٣، ص١٧٠.

(٧) جيفـــري بونـــتون، مقدمـــة في علم السياسة، (ترجمة محمد مصالحة)، عمان: الجامعة الأردنية، ١٩٩١، ص٣٩.

(٨) جان ماري دنكان، مرجع سابق، ص١٤١.

(٩) نفس المرجع، ص١٤٢.

(١٠) للمزيد عن موضوع الشرعية السياسية يمكن مراجعة:

- مارك كواكو، جان، الشرعية والسياسة: مساهمة في دراسة القانون السياسي والمسئولية السياسية، (ترجمة خليل إبراهيم الطيار)، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، ٢٠٠١.

(١١) Anderson., op.cit., p.26.

(١٢) Anderson., op.cit., p.40.

(١٣) Ibid., p.27.

(١٤) جان ماري دنكان، مرجع سابق، ص١٤٩.

(١٥) أحمـــد إبـــراهيم الجبير، مبادئ العلوم السياسية، طرابلس: الجامعة المفتوحة، ١٩٩٥، ص١٦٧.

(١٦) بيتر غيل، جيفري بونتون، مقدمة في علم السياسة، (ترجمة محمد المصالحة)، عمان: منشورات الجامعة الأردنية، ص٤٩.

(١٧) نفس المرجع، ص٤٨.

(١٨) أحمد إبراهيم الجبير ، مرجع سابق، ص١٦٨.

(١٩) La Palombara, J. and Weiner, M., Political Parties and Political Development, Princeton University Press, 1966, p.

(٢٠) محمد عرب صاحيلا، مرجع سابق، ص٢١٣.

(٢١) أحمد إبراهيم الجبير، مرجع سابق، ص٢٩١.

(٢٢) نفس المرجع، ص٢٩٢.

(٢٣) عبدالمعطي عساف، مقدمة في علم السياسة، (ط٢)، الرياض: دار عالم الكتب والنشر والتوزيع، ١٩٩٠، ص١٩٩.

(٢٤) أحمد إبراهيم الجبير، مرجع سابقن ص٢٦٢.

(٢٥) علي محمد شميس، العلوم السياسية، طرابلس: المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، ١٩٨٢، ص٨٧.

(٢٦) بيتر غيل، وجيفري بونتون، مرجع سابق، ص١٦٥.

(٢٧) نفس المرجع السابق، ص٥٤.

(٢٨) محمد السيد سليم، تحليل السياسة الخارجية، (ط٢)، القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، ١٩٩٨، ص١٨٧.

(٢٩) Anderson., op.cit., p.29.

(٣٠) بيتر غيل، وجيفري بونتون، مرجع سابق، ص٥٣.

(٣١) للمزيد عن هذا المدخل يمكن الرجوع إلى كتاب: - Ridely, F., op.cit.

(٣٢) Anderson, op.cit., p.32.

(٣٣) Dye, Thomas, op.cit., p.21.

(٣٤) Ibid., p.22.

(٣٥) Ibid., p.23.

(٣٦) Ibrahim, M. M., and Practor, R. A., "Incremental Budgeting in Local Authorities", International Journal of Public Sector Management, Vol. 5, No. 5, 1992, p.11.

(٣٧) Ibid.

(٣٨) Lindblom, R., op.cit., p.151.

(٣٩) Ibid., p.152.

(٤٠) Dunsire, Andrew, Administration: The Word and the Science, London: Martin Robertson, 1973, p.125.

الفصل الثاني

المداخل السياسية المعاصرة

نظرية الاختيار العام

الفصل الثاني

المداخل السياسية المعاصرة: نظرية الاختيار العام

مقدمة

يهـدف هـذا الفصل إلى عرض واحد من أهم المداخل الحديثة في دراسة وتحليل السياسـات العامـة وهي نظرية الاختيار العام، التي اجتاحت أطروحاتها كل فروع العـلوم الاجـتماعية الـتي تركز على السياسات العامة. ولتحقيق هذا الهدف تمت تجـزئة الفصـل بصور تمكن من عرض هذه النظرية المعقدة بشكل مبسط ومباشر ليناسـب غرض هذا الكتاب المدخلي. ولذلك تناول الفصل أساس النظرية وفلسفتها، ونظـرية التصـويت كأسـاس لفهـم وتفسـير السبب في تبني سياسات معينة. ثم اسـتعرض الفصل نظرية السوق السياسي بالمقارنة مع السوق الاقتصادي، وانتهى بالتحولات الثورية للنظرية في حقول السياسات العامة، والسياسات التي قامت على أساس هذه النظرية.

الأساس الفكري لنظرية الاختيار العام

لقـد شـهدت العقـود الـتي تلت فترة السبعينات تحولات جذرية في منهجيات العلوم الاجـتماعية، وخاصـة بعد انهيار دولة الرفاه (Welfare State) والنظريات الاقتصادية والسياسية التي تمثل التبرير الفكري لتلك الدولة. فقد انهارت في بداية السبعينات أدوات الاقتصـاد الكينزي مع ظهور مشكلة التضخم الكسادي (stagflation)، التي تعني حدوث الكسـاد والتضـخم فـي وقت واحد. وقد كانت أدوات الاقتصاد الكينزي مصممة على أسـاس أن الاقتصـاد يواجـه عادةً مشكلة تضخم أو مشكلة كساد. وبذلك فإن أدوات السياسة المالية في الاقتصاد الكينزي مصممة بحيث تعالج اقتصاد يتجه نحو التضخم أو نحـو الكسـاد وهـذا موضوع سنناقشه في فصل قادم. ومع هذا الانهيار نشأت حركة فكـرية سياسـية اقتصادية جديدة تعارض فكرة تدخل الدولة بسياساتها لمعالجة المشاكل الاقتصـادية والاجتماعية. وعرفت هذه الحركة باسم "حركة اليمين الجديد"[١]، وسميت أحيانـاً باسـم النيوكلاسـيكية (neo-classical). ومن أساسيات هذه الحركة الدعوة إلى

العـــودة إلى آليـــة الســـوق وتقليص دور الحكومة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي. وتمثل نظرية الاختيار واحدة من نتائج تلك الحركة.

نظرية الاختيار العام هي دراسة الدوافع الاقتصادية وسلوكيات الناخبين والموظفين العـــامين في عملية صنع القرار الجماعي (collective decision-making) في مقابلة عمـــلية اتخاذ القرارات الفردية في السوق الاقتصادي (individual decision-making). إن هـــدف تعظيـــم المـــنافع الاقتصادية ومبادئ تحليل التكلفة والمنفعة يمكن فهمها ببســـاطة فـــي إطـــار اتخاذ القرارات الفردية في مجال القطاع الخاص. ولكن في الأنظمـــة الديمقـــراطية والرأســـمالية هـــناك قرارات عديدة تتخذ بصورة جماعية. ويحـــدث اتخـــاذ القرار الجماعي بصوره المختلفة في مستويات الحكومة المختلفة. والحكومـــة كمجموعة تقوم بعمليات اتخاذ قرارات تتضمن الإجابة على أسئلة مثل: كـــم عدد الطائرات التي يمكن شراؤها؟ هل يجب تمويل مشاريع غزو الفضاء؟ كم مـــن الأمـــوال يمكـــن تخصيصـــها للفقراء؟ هل نسمح بسياسة التمويل بالعجز في الموازنـــة؟ كيـــف يشارك الأفراد في اتخاذ القرار الجماعي؟ في الدول الديمقراطية تمثل آلية التصويت أساس الاختيار العام. فالأفراد ينتخبون المسئولين في مستويات اتخـــاذ القـــرار السياســـي الوطـــني والمحـــلي، ويخولوهم سلطة العمل نيابة عنهم كمجموعـــة. وبذلـــك فإن التصويت يوفر الرابط الذي يحول اتخاذ القرارات الفردية إلى اختيار جماعي. والاختيار العام هو مصطلح توصف به مجموعة من النظريات والـــنماذج الاقتصـــادية التي تحاول تفسير دوافع وسلوكيات الناخبين والموظفين في عمليات اتخاذ القرار الجماعي وتأثير تلك الدوافع في نوعية السياسات التي يتبنوها.

نظرية الاختيار العقلاني (Rational Choice): السياسات العامة كتعبير عن مصالح خاصة

السلوك الفردي ونظرية الاختيار

ويطـــلق على هذه النظرية أحياناً اسم "نظرية الاختيار العام (Public Choice Theory)" وهـــي تشير على وجه الإجمال وتعتبر السياسات كقرارات جماعية تتم عن طريق أفراد يبحثون عن مصالحهم الذاتية (self interest). ويعرف الكثير من الكتاب نظرية الاختيار

العـــام بأنها الدراسة الاقتصادية لعمليات صنع القرارات اللاسوقية (non-market) وذلك بسبب تطبيقها لأدوات التحليل الاقتصادي في مجال صنع السياسات العامة.

لقد حدد بكنان (Buchanan) أربعة مجالات مفتاحية في تطوير نظرية الاختيار العام كحقل فرعي في الاقتصاد وهي (١) الطلب على السلع العامة (٢) نظرية التصويت (٣) نظـــرية الدســـتور (٤) نظرية السلع العامة[٢]. يدرس علم الاقتصاد سلوكيات وقـــرارات الأفـــراد فـــي الســـوق على أساس أن الأفراد في السوق يسعون خلف مصالحهم الخاصة، ومن جانب آخر يدرس علم السياسة والإدارة العامة السلوك في المجـــال العـــام ويفترض أن الأفراد يسعون لتحقيق أفكارهم عن "المصلحة العامة". وهـــنا نجـــد أن لديـــنا تصـــوران للدوافع البشرية يختلفان كثيراً، إذ تطور التصور الفردي في علم الاقتصاد وتطور التصور العام في العلوم السياسية والإدارة العامة. وقـــد أطلق العلماء على هذين التصورين الرجل الاقتصادي (homo-economicus) الـــذي يـــبحث ويحاول بكل الطرق أن يعظم من مصلحته وفوائده الذاتية. والرجل السياسي (homo-politicus) الذي يبحث لتعظيم وتحقيق المصلحة العامة كما يراها. وتمـــثل هـــاتين الفكرتين الأسس الفكرية لكل من علمي السياسة والإدارة العامة من جهـــة وعلم الاقتصاد أخرى. فعلم الاقتصاد يقوم على تصور للطبيعة البشرية تنص عـــلى أن الإنسان أناني بطبعه ولذلك فهو يبحث عن تعظيم فوائده وتقليل تكاليفه، أو بمعـــنى آخر الحصول على أكبر منفعة بأقل تكاليف ممكنة. ولعل تأثير هذا التصور واضح في كل أدوات ونظريات علم الاقتصاد. ومن ناحية أخرى يقوم علم السياسة عـــلى تصـــور مختلف يزعم أن الرجل السياسي – الإنسان من حيث هو – يبحث بـــروح عامة عن مصلحة المجتمع. ولذلك يصور رجل السياسة والموظفين العامين كباحـــثين عـــن المصـــلحة العامـــة. وقد تحدت نظرية الاختيار العام هذا التصور المختـــلف لـــلدوافع البشـــرية وأكدت أن الإنسان لا يتصرف في السوق الاقتصادي بصـــورة تختـــلف عـــن تصرفه في السوق السياسي (political market)، فهو في الحالتين يبحث عن مصالحه الذاتية.[٣]

ومـــن هـــنا جـــاءت أهم الانتقادات التي وجهت لطرق التحليل السياسي والإداري التقـــليدية. فقـــد حـــاول كـــثير من مؤيدي تيار الاختيار العام تطبيق طريقة التفكير

الاقتصـــادي على منظمات القطاع العام[٤]. ولذلك تقول النظرية أنه كما يمكن النظر إلى أصـــحاب الأعمال الخاصة كمعظمين للأرباح (profit maximsers) والنظر إلى السياسيين كمعظمين للأصوات (vote maximisers) فإنه يمكن النظر للبيروقراطيين كمعظميـــن للمنافع الشخصية النابعة من نشاط المكتب (bureau). فالبيروقراطي له مصالح خاصة في الموازنات الكبيرة وبناء الإمبراطوريات البيروقراطية (empire building) والمميـــزات العيـــنية والـــنقدية كالمـــرتب (salary) والوضع الاجتماعي (status) والســـمعية (prestige). ويقـــول نسكانن (Niskanen) أن موازنات المكتب الـــبيروقراطي أكبر بضعفين في حجمها بالمقارنة مع الموازنة التي تضعها مؤسسة خاصة بنفس حجم المؤسسة البيروقراطية.[٥]

تقـــول نظـــرية الاختـــيار العـــام أن كل اللاعبين السياسيين (political actors) – الناخـــبون ودافعـــو الضرائب والمرشحون للوظائف العامة، والمشرعون، وموظفو الإدارة العامـــة والحكومات – يبحثون بنفس مستوى الرجل الاقتصادي عن تعظيم منافعهم الذاتية في السياسة كما يفعلون في السوق الاقتصادي. وفي هذا الخصوص يقرر جيمس بكنان (James Buchanan) وهو أحد رواد هذه المدرسة، والحائز على جائـــزة نوبـــل فـــي الاقتصاد بسبب إدخاله هذه النظرية في التحليل الاقتصادي، أن الأفراد ينتظمون في السوق السياسي بحثاً عن مصالحهم الذاتية بنفس الصورة التي تجعـــلهم يتعاملون في السوق الاقتصادي لتحقيق مصالحهم الذاتية، وأنهم من خلال الاتفـــاق (agreement) أو الـــتعاقد (contract) فـــي السوق السياسي يمكنهم تدعيم فوائدهـــم الذاتيـــة بـــنفس الطريقة التي تتم من خلال التجارة (trading) في السوق الاقتصـــادي. وباختصـــار فـــإن الأفـــراد يعظمـــون مصالحهم الذاتية في السياسة والاقتصـــاد، ومـــن خلال هذه الدوافع الأنانية يمكن أن تحدث الفائدة المشتركة لكل الأفـــراد من خلال نظام اتخاذ القرار الجماعي (collective decision making) الذي يميـــز السوق السياسي عن السوق الاقتصادي. وهذا يوضح الأصل الكلاسيكي لهذه الـــنظرية وعلاقـــتها بنظريات آدم سميث التي تركز على عقلانية الفرد وبحثه عن مصـــالحه والـــتي عادت للظهور في الفكر الاقتصادي الكلاسيكي الجديد الذي أعاد مرة أخرى النقاش عن الدور المناسب للدولة في المجتمع.[٦]

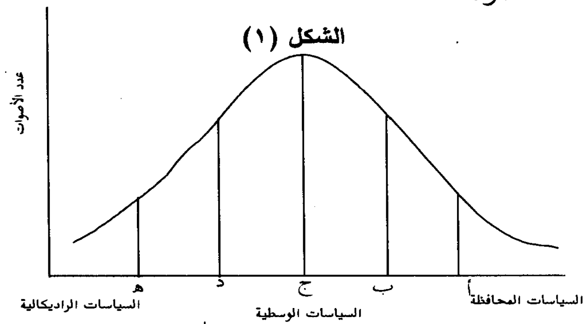
تـنظر هذه النظرية للفرد في النظام السياسي كمستهلك (consumer) لسلع وخدمات الحكومـة. وتفـترض أنـه عقلاني بطبعه ويتجاوب مع المعلومات التي لها علاقة بمصـلحته الخاصة، وهي تركز عامة على العوامل الهامة التي تشكل سلوك الفرد فـي السـوق السياسي وفي نفس الوقت تقرر أن اختيارات وقرارات الفرد في هذه السـوق تعتمد بصورة أساسية على موقعه في نظام اتخاذ قرارات السياسات العامة. وهـي بذلـك تقدم أسلوباً تحليلياً يشبه أساليب التحليل الاقتصادي في تحليل قرارات المشـترين والـبائعين في تحديد ظروف العرض والطلب على السلع والخدمات(٧). ولـذا فإن المشاركين في عملية صنع السياسات العامة، كما هو حال المشاركين في صـنع قـرارات السوق الاقتصادي، يتصرفون بعقلانية (تحقيق أعظم الفوائد بأقل تكاليف ممكنة في تحقيق مصالحهم الخاصة).

ولذلـك فـإن صناع السياسات العامة يسترشدون بمصالحهم الخاصة وليس بالشعارات العامة التي يطلقونها. وحيثما يشارك الأفراد في عمليات اتخاذ قرارات السياسات العامة فـإن لهـم أولويـات تختـلف مـن شخص لآخر. ولأنهم عقلانيون فإنهم يرتبون تلك الأولويـات على أساس أهميتها لهم. وعند اتخاذ قرارات السياسات العامة فإنهم يعتمدون عـلى ذلـك الـترتيب للأولويات بغرض تحقيق مكاسبهم الشخصية(٨). وليس هذا أمراً غريباً وذلك لأن الحكومة نفسها نشأت من عقد اجتماعي (social contract) بين الأفراد الذيـن اتفقـوا بسـبب مـن مصالحهم الخاصة والمشتركة على طاعة القوانين ودعم الحكومـة في مقابل تقديم الحماية لهم، ولممتلكاتهم. ولذلك يزعم منظرو نظرية الاختيار العـام أنهم الورثة الشرعيين للفيلسوف البريطاني جون لوك (John Locke) والفيلسوف السياسي ثوماس جيفرسون (Thomas Jefferson) الذي أدخل فكرة العقد الاجتماعي في إعـلان اسـتقلال الولايـات المتحدة الأمريكية، أي أن المصلحة الذاتية المستنيرة تقود الأفراد للتعاقد الدستوري لتأسيس حكومة لحماية حياتهم، وحرياتهم وممتلكاتهم.

تعـترف نظرية الاختيار العام أن الحكومة يجب أن تقوم بوظائف محددة لا يستطيع السوق الاقتصـادي أن يـتعامل معهـا، أي أنها يجب أن تعالج إخفاقات سوقية (market failures) معيـنة كإنتاج السلع والخدمات العامة التي يفشل السوق في تقديمها والتي سنناقشها في جزء خاص قادم.

نظرية الناخب الوسيطي (Median Voter Theory) والسياسات العامة

تســـاعد نظـــرية الاخـــتيار العـــام في تفسير السبب الذي يجعل الأحزاب السياسية والمرشـــحين يفشـــلون فـــي عرض بدائل سياسات محددة في أوقات الانتخابات في الـــدول الديمقـــراطية. فالأحـــزاب والمرشحون ليسوا مهتمين بتقديم مبادئ سياسية ولكـــنهم يهـــتمون بـــالفوز في الانتخابات. فهم يصيغون برامجهم الانتخابية للفوز بالانـــتخابات، فهـــم لا يبحثون عن الفوز في الانتخابات حتى يصيغوا سياسات لحل المشـــاكل. ولذلك فإن أي حزب يبحث ويدافع عن قضايا السياسات التي تساعد في جذب أكبر عدد من الأصوات. ومع وجود التوزيع الطبيعي (normal distribution) لـــلآراء المختـــلفة في المجتمع السياسي حول أنواع السياسات فإن الأحزاب تتوجه عـــادة نحـــو المركـــز وذلـــك لتعظيم الأصوات. وهذا ما يسمى بنظرية "الصوت الوسيطي (median voter)"[٩]. ففي الشكل أدناه الذي يوضح التوزيع الطبيعي لآراء الناخـــبين حول السياسات في المجتمع، والذي يتلخص في أن الآراء المحافظة جداً والآراء الـــراديكالية جداً تكون غالباً نادرة. وأن هناك مواقف وسطى تشكل غالبية الآراء فـــي المجتمع. وهذا يساعدنا في استخدام فكرة التوزيع الطبيعي في الإحصاء في عرض هذه الظاهرة.[١٠]



فـــإذا افترضنا أن التنافس السياسي بين الأحزاب المشاركة في الانتخابات أدى إلى تحـــريك الرأي العام حول سياسة أو حزمة سياسات معينة من أقصى اليسار والتي تمثلها النقطة (هـــ) في التوزيع الطبيعي إلى أقصى اليمين الذي تمثله النقطة (أ) في

الشـــكل. ففـــي هذا التوزيع الطبيعي هناك انقسام في الآراء حول السياسات يتمحور فـــي الـــنقطة (ج) التي تمثل المتوسط (mean) وتمثل الوسيط (median) وفي نفس الوقـــت، وهي تمثل الآراء الوسطية بين الطرفين (أ) و(هـــ). والناخب عند النقطة (ج) هـــو الناخب الوسيط (median voter)(١١)، ولذلك يحاول المرشحون أن يقتربوا مـــن سياساتهم التي يطرحونها من نقطة الوسط هذه لزيادة فرصهم في النجاح. فإذا قـــام المرشح بالابتعاد عن هذه النقطة نحو أي من الطرفين بتبني سياسات بعيدة عن الـــرأي الوســـط مثلاً عند النقطة (هـــ) (سياسات راديكالية) فإن ذلك المرشح سوف يحصل على أقل من نصف الأصوات. وبما أن الناخبين سيصوتون للمرشحين الذي يقدمـــون مقترحات سياسية قريبة من ما هم يرغبون فيه فإن أقل من نصف الناخبين ســـيكونون أقرب من النقطة (هـــ) مقارنة بالناخبين عند النقطة (ج). فإذا كان هناك مرشـــح عـــند الـــنقطة (هـــ) وآخر عند النقطة (أ)، فإن المرشح عند النقطة (هـــ) سيحصل على كل الأصوات التي تقع على يسار النقطة (هـــ) في التوزيع الطبيعي، بيـــنما يحصـــل المرشـــح عـــند النقطة (ج) على كل الأصوات التي تقع على يمين الوســـيط (ج) و(هـــــ). وهـــذا بطبيعة الأحوال يحفز كل من المرشحين في التوجه بسياســـاتهم نحـــو الـــنقطة (ج). وهذا يفسر جزئياً لماذا لا تختلف برامج وسياسات الأحـــزاب فـــي الأنظمة السياسية ذات الحزبين، كما هو الحال في الولايات المتحدة وبريطانيا مثلاً.(١٢)

يوضـــح المثال السابق الحالة حينما يتنافس مرشحان أو حزبان على الفوز بالسلطة. فـــإذا دخـــل مرشـــح ثالث (أو حزب ثالث) في هذا السباق، فإن الاحتمالات تتغير بصـــورة دراماتيكيـــة، فـــإذا تبنى هذا المرشح الجديد موقفاً عن النقطة (أ)، وتبنى المرشـــحان الآخران مواقفاً عند النقطة (ج)، فإنه سيحصل على كل الأصوات على يميـــن الـــنقطة (أ) ويهزم بذلك المرشحين اللذين يكون موقفهم بالضبط عند النقطة (ج). وعـــلى أي حال فإن دخول مرشح ثالث قد يشجع أحد المرشحين الأكثر قرباً مـــن السياسات الراديكالية للاقتراب من النقطة (هـــ)، وبذلك فإن المرشح الباقي في النقطة (ج) سوف تنحصر أصواته التي تشكل نسبة قليلة من الأصوات بين النقطتين (هـــــ) و(أ) ســـوف يضطر للتحرك من الجزء المحصور بين (هـــ) و(أ)، وبذلك

يســـتطيع أن يحاصر واحد من المرشحين الآخرين، ففي نظام حزبي تنافسي هناك دائمـــاً حافز لواحد أو أكثر من المرشحين للتحرك بعيداً عن المركز (ج)، إذا بدأوا كـــلهم فـــي البداية من الوسط. ولكن على أي حال هناك حدود لمثل هذه المناورة، تفرضـــها حقيقـــة أن الـــتوزيع الطـــبيعي له قمة واحدة (single peak) – والتوزيع الطـــبيعي دائمـــاً له قمـــة واحـــدة ولذلـــك يتساوى فيه المتوسط الحسابي والوسيط والمـــنوال– عـــند النقطة (ج) فإن المرشح دائماً يستطيع أن يحسن موقفه بالاقتراب مـــن الوســـط (قمة التوزيع) لأنها تحتوي على أكبر كمية من الأصوات مقارنة بأي نقطة أخرى في التوزيع. ومع وجود ثلاثة أحزاب تتبنى المواقف (هـ) و(ج) و(أ)، فـــإن أي واحـــد منهم يستطيع تحسين فرصه بالاقتراب من النقطة (ج) وهي نقطة السياسات الوسطية.

فعـــلى ســـبيل المثال في الانتخابات الرئاسية الأمريكية في عام ١٩٩٢ كان دخول هـــــ. روس بترون إلى حلبة السباق كمرشح رئيسي بين جورج بوش الأب والذي كـــان يمـــثل سياســـات الحـــزب الجمهوري المحافظة وكلينتون الذي يمثل الحزب الديمقـــراطي وسياســـته الليـــبرالية، حافزاً لدفع المرشح بوش للتحرك من الموقف الوســـطي، وذلـــك لأن بترون كان يمثل موقفاً محافظاً (سياسات أقرب إلى سياسات بـــوش ولذلـــك يمكن أن يأخذ منه بعض الأصوات). ودفع الدخول المفاجئ لبترون لحلبة السباق لزيادة دعمه للسياسات اليمينية المحافظة وذلك بالتشديد على معارضته للإجهـــاض، وحقـــوق المـــنحرفين جنسياً في الدخول للقوات المسلحة، ودعمه لقيم العائـــلة التقـــليدية (traditional family)[١٣]. وقـــد ســـاعد هذا الموقف الرئيس بيل كلينـــتون في الاستئثار بموقف الوسط الاستراتيجي. وحينما خرج بترون من السباق أصبح من المستحيل على بوش أن يعود إلى المركز مرة أخرى.[١٤] وقد ساعد هذا الموقـــف الرئيس كلينتون في تحقيق النصر على منافسه بوش الذي لاقى شعبية بعد حرب الخليج، كان معها موقف كلينتون مهزوزاً في بداية الحملة الانتخابية.

إن المواقف الوسطى تعظم احتمالية الحصول على الأصوات في النظم الديمقراطية المتنافسة، ولذلك فإن الآثار السلبية التي يحدثها دخول مرشح ثالث (أو حزب ثالث) يقدم الحافز دائماً لمنع أو تصعيب دخول مرشح ثالث لحلبة السباق عن طريق إقامة

العوائق القانونية والانتخابية، أو بإدخال جزء من سياسات المرشح الجديد في إطار برامج المرشح المتضرر كما حدث في حالة الرئيس بوش الأب.

وكمثال آخر على هذه الحالة، يمكن تصور مرشحين (أ) و(ب). يؤيد المرشح الأول سياسات محافظة فيما يتعلق بسياسة الضرائب تتجاوز ٢٥ ألف دولار للفرد الواحد في السنة. ويدعم المرشح (ب) زيادة الإنفاق (الذي يعني زيادة الخدمات الحكومية) ومن ثم زيادة الضرائب بحيث يكون معدل الإنفاق للفرد الواحد ١٢٥ ألف دولار. ولكي يحاول (أ) الاقتراب من المركز فإنه قد يبدل موقفه الأول ويقترح زيادة معدل الإنفاق للفرد لـ ٣٥ ألف دولار، وتكون محاولة المرشح (ب) للاقتراب من المركز متمثلة في التراجع من موقفه السابق وتقليل معدل الإنفاق العام الفردي إلى ١٢٠ ألف دولار. وباختصار فإن كلا المرشحين سيحاول أن يتحرك نحو المركز في أقرب وقت ممكن حتى يمنع خصمه من احتلال ذلك الموقع. فإذا دخل إلى حلبة السباق فجأة مرشح ثالث يتبنى سياسة إنفاقية بمعدل إنفاق عام للفرد ٦٠ ألف دولار، فإن هذا المشرع سيربك موقف المرشحين، لأنه سيجذب إليه أصوات الذي يؤيدون إنفاقاً أزيد قليلاً مما يؤيده المرشح (أ)، وأقل قليلاً مما يقدمه المرشح (ب).

هناك عدة خلاصات يمكن استخلاصها من نظرية "الناخب الوسيط" وهي:

١. السياسات العامة التي يتم اختيارها لا تعكس رغبات كل الأفراد: فالنظام سوف ينتهي بعدد كبير من الناخبين الذين يشعرون بأن آراءهم لم يتم اعتبارها بصورة كافية. فالعديد من الناخبين، ربما ٤٩% من الناخبين ضمن الأقلية سترفض آراءهم في عملية التصويت(١٥). بالإضافة إلى ذلك فإن مبدأ "الناخب الوسيط" يسمح بل ربما يتطلب تجاهل آراء الناخبين في الطرف الأقصى من اليسار (الشيوعيون مثلاً) والطرف الأقصى من اليمين (النازيون مثلاً) وذلك لأنه لا يوجد مستثمر سياسي يستطيع أن يتبنى تلك الأفكار، ما لم يكن هو عقائدياً نفسه. وبما أن الناخب الوسيط هو الذي يحسم نتيجة الانتخابات، فإن كثافة الآراء (intensity) للناخبين الآخرين لا تجد اهتماماً. فقط كثافة رأي الناخب الوسيط هي التي يكون لها اعتبار. وبذلك يكون الناخبون المصنفين (classified) هم أولئك الذي يتبنون آراء في أقصى اليسار (الشيوعيون مثلاً) أو أقصى اليمين

(الـــنازيون مـــثلاً). ويتناقض هذا بطبيعة الحال مع الحالة في السوق الاقتصادية والســـلع الخاصـــة حيث يكون الطلب على تلك السلع بالأموال التي تدفع لها (أو تصـــوت لهـــا) من خلال الأصوات النقدية (dollar votes) التي تسجل بدقة أكثر كثافة آراء المشترين.(١٦)

٢. يحـــاول المرشـــحون أن يفـــوزوا بـــالموقع الوســـط أولاً معلنين أنهم "معتدلون Moderate"، بيـــنما ينعـــتون خصومهم بأنهم غير معتدلين في اليمين أو اليسار. وهـــذا الحديـــث لا يقصد منه القول أن كل المرشحين على نسق واحد، فهم في الواقـــع لديهم انتماءاتهم الفلسفية التي يمكن أن توصف بأنها محافظة أو ليبرالية. ولكـــنهم كمســـتثمرين سياســـيين (political entrepreneurs) في السوق السياسي مجـــبرين أن يخفـــوا تـــلك الانتماءات في إبان الحملة الانتخابية لاحتلال موقع الوســـط. وفـــي حالـــة فوزهم فربما يحاولون دعم توجهاتهم الفلسفية طالما أنهم يستطيعون الاحتفاظ بمؤيديهم للفوز بالانتخابات القادمة.(١٧)

٣. يقـــوم المرشـــحون بمراقـــبة استطلاعات الرأي العام بصورة مستمرة ويقومون بـــتعديل مواقفهـــم فـــي اتجـــاه موقـــف الخصم في القضايا التي تلقى تأييداً في اســـتطلاعات الـــرأي. وفـــي ســـبيل تسويق أنفسهم بصورة ناجحة في السوق السياســـي، فإن المستثمرين السياسيين سيحاولون أن تكون عملية تعديل المواقف هذه خفية بقدر الإمكان لتجنب اتهامهم بالانتهازية السياسية، فالخصوم السياسيون يســـارعون لاقتناص الفرص التي تمنحها لهم تحولات خصومهم السياسيين من مواقفهم السابقة.(١٨)

٤. ولا يعـــني كـــل ذلك أن مواقف الأحزاب في الانتخابات ستكون متطابقة، وذلك بســـبب عدم قدرة المستثمرين السياسيين من معرفة "الموقف الوسيط"، وذلك لأن الـــرأي العـــام ورأي الناخب الوسيط هو هدف متحرك. وكذلك وبسبب أن كثيراً مـــن الذين يحق لهم التصويت لا يصوتون، فإن المرشحين يحاولون أن يدافعوا عـــن القضـــايا التي تجذب غالبية كبرى من الذين يصوتون. وفي بعض الأحيان يدعـــم مرشـــح معين قضايا ذات جاذبية للناخب الوسيط في جماعة بعينها تشمل

الذي يصوتون والذين لا يصوتون أملاً في أن يقنع الذين لا يصوتون بالتصويت لهذه القضايا التي تهمهم.(١٩)

٥. يفضل المرشحون السياسيون أن يتحدثوا بصورة معممة وليس في صورة محددة فالناخبون والمرشحون يميلون غالباً للاتفاق حول الأهداف النهائية أكثر من ميلهم للاتفاق حول الوسائل لتحقيق تلك الأهداف، أو في بعض الأحيان إمكانية الوصول لتلك الأهداف. فعلى سبيل المثال يتفقون بصرف النظر عن اختلاف توجهاتهم أن الاقتصاد المتوسع أفضل من الاقتصاد المنكمش. ويتفقون أيضاً أن نسب التوظيف العالية أفضل من البطالة، كما أنهم يتفقون أن تخفيض الضرائب أفضل من ارتفاعها، وأن نظام تعليمي جيد أفضل من نظام تعليمي غير جيد. ولكن هنا اختلافات كبيرة بين اللاعبين السياسيين والناخبين حول أفضل الوسائل (means) في تحقيق تلك السياسات في الواقع. فالمحافظون يفضلون السعي لتحقيق تلك الأهداف من خلال تدخل حكومي أقل (سياسات تخفيض ضرائب، تقليل الإنفاق العام...الخ) وتوسيع نطاق وحرية القطاع الخاص. بينما يسعى الليبراليون لتنفيذ تلك السياسات من خلال دور تدخلي للحكومة أكبر لتحقيق ما يرونه سلع عامة.(٢٠)

يسلط النقاش السابق من خلال فكرة "الناخب الوسيط" الضوء على فهم ودراسة السياسات العامة في نظم سياسية تعددية تتنافس فيها عدة أحزاب للوصول للسلطة عن طريق الانتخابات لكي تنفذ برامج سياساتها العامة. ولكن فكرة "الناخب الوسيط"، يمكن أن تفيد أيضاً في دراسة السياسات العامة في الأنظمة العسكرية أو الأنظمة ذات الحزب الواحد. وذلك لأن فكرة السعي لتحقيق المصالح الذاتية التي تقوم عليها فكرة الاختيار العام ستؤدي إلى تفتيت الحزب الواحد إلى جماعات داخلية (factions) تتنافس فيما بينها على المناصب السياسية. فالإنقلاب العسكري، هو نفسه أسلوب للوصول للسلطة، مثله في ذلك مثل التصويت في الانتخابات.(٢١) ولكن الحكومة التي تأتي للسلطة عن طريق القوة يكون في مقدورها في البداية أن تقدم أي نوع من السياسات، يمينية كانت أم يسارية، أو حتى وسيطة – النقاط (أ) و(هـ) و(ج) في التوزيع الطبيعي السابق. ولكن لأن الديكتاتور مهما كانت قوته لا

يســـتطيع أن يـــتجاهل كل طبقات الشعب تماماً. فكما قال أحد حكام أمريكا اللاتينية المتســلطين "إنــك لا تستطيع أن تطلق الرصاص على كل الشعب". وهذا يضطره للــتحالف مـــع طــبقة أو شريحة معينة من المجتمع، كما أنه يضطر أن يتعامل مع الأجــنحة المتصـــارعة داخل النظام نفسه. فما من نظام ديكتاتوري إلا وفيه أجنحة طـــرفية وجـــناح وسطي. ويكون الجناح المتطرف سائداً في بدايات الانقلاب، وهذا يفســـر السياسات المتطرفة يساراً ويميناً في بدايات الانقلابات العسكرية، وذلك لأن الجـــناح العسكري يكون هو الوحيد في السلطة في البداية ثم لا يلبث أن يتحالف مع جهة أخرى، ويدخل لاعبون جدد للنظام، ثم تبدأ عملية الانقسام إلى أجنحة، لا يلبث أن يســـود فيهـــا التيار الوسطي. وهذا يفسر لماذا تبدأ الانقلابات دائماً ثورية وتبرر سياســـاتها من خلال مقولة "الشرعية الثورية" ثم لا تلبث أن تعتدل وتبدأ في الحديث عـــن الشـــرعية الدستورية. وقد يتم حل الصراعات بين الأجنحة المتصارعة، عن طـــريق القـــوة، ولكـــن هذا الحل ليس دائماً، إذ لا تلبث تلك الأجنحة أن تظهر مرة أخرى، وقد تجبر النظام على التحرك إلى الموقف الوسط في النهاية.[٢٢]

وهـــذا يعـــني أن مفهـــوم "السوق السياسي"، الذي تقدمه نظرية الاختيار العام يكون موجـــوداً حتى في إطار النظم غير المفتوحة، ولكنه يكون أيضاً سوقاً غير مفتوحة ويكون عدد اللاعبين فيها محدد بصورة سياسية، كالانتماءات العقائدية مثلاً، ولذلك تكون نشاطات المعارضة غير مشروعة وتتم بصورة سرية، أو بصورة علنية، وفي كلا الحالتين تمثل نشاطات المعارضة "السوق السياسي الأسود"، كما تمثل النشاطات غير المشروعة من ناحية اقتصادية نشاطات "السوق الاقتصادي الأسود".[٢٣]

ورغـــم قـــبول فكرة "الناخب الوسيط" كأداة تحليلية فإن أصحاب النظرية قد طوروا انتقادهم الخاص لما أسموه لفكرة "الناخب الوسيط البسيطة (simple median voter)" كـــأداة تحليـــلية مفيـــدة وذلك من خلال اعترافهم باختلاف المصالح بين السياسيين والـــبيروقراطيين فـــي مقابلة مصالح الناخبين. فمصالح السياسيين والبيروقراطيين تتمـــثل فـــي إعـــادة الانتخاب والفوز بالانتخابات القادمة والحصول على مساهمات ضـــخمة لحملاتهـــم الانـــتخابية وزيادة حجم وتوسيع نطاق موازنة الوحدة الإدارية وكسب المزيد من السلطة والأهمية الاجتماعية، وتوسيع سلطة الحكومة. ويمكن ألا

تضـــمن القوانيـــن الدســـتورية والأنظمة الحكومية (هي نفسها سياسات عامة) دائماً تطابق مصالح السياسيين والبيروقراطيين مع مصالح الناخب الوسيط. فحتى لو كان الموظـــف العـــام أو السياسي مجرداً تماماً من الدوافع الذاتية، فإن محاولته الخيرة لتحقيق تفضيلات الناخب الوسيط ستواجه العديد من المعوقات. فموظفو الحكومة لا يمـــلكون معلومات مستمرة لتقييم تفضيلات المستهلك دافع الضرائب. فعلى العكس مـــن الوضع في السوق الاقتصادي بالنسبة للمستهلكين، فإن الناخب لا يقوم بعملية التصـــويت بصورة مستمرة[٢٤]. وحينها يكتشف السياسيون مطالب الناخب الحقيقية فربما يكون ذلك بعد فوات الأوان، وتكون الانتخابات قد انتهت.

ومن المعلومات الصحيحة عن تفضيلات المستهلكين، فإن الميل الطبيعي للسياسيين والـــبيروقراطيين هـــي أن يقومـــوا بتوسيع سلطاتهم ونفوذهم في المجتمع دون أي عـــائق. ولذلـــك فهم يبالغون في إبراز فوائد برامج الإنفاق الحكومية، ويقللون من تكاليفهـــا.[٢٥] فالعديد مما يسمى بالأوهام المالية (fiscal illusions) – وهي التكاليف الخفيـــة، مثل الضرائب الخفية، وزيادة المرتبات والمخصصات، والتمويل بالعجز – تســـاهم بصـــورة غيـــر مباشـــرة في عدم تقدير المواطن للتكلفة الحقيقية لسياسات الحكومـــة ونشـــاطاتها. وتتمثل تلك الظواهر في فشل "السوق السياسي"، في مقابل فشـــل السوق الاقتصادي، وتساهم بصورة كبيرة في العرض المتزايد (oversupply) للسلع العامة والخدمات، وبالتالي زيادة الضرائب أكثر مما يجب (overtaxing). إن هـــذا الموضـــوع الأخير يتطلب نقاشاً أوسع لمفهوم "السوق السياسي" و"مفهوم فشل السوق السياسي"،[٢٦] سنقوم به الجزء التالي.

السوق الاقتصادي والتصويت النقدي (Dollar Voting)

تقوم نظرية الاختيار العام على فكرة السوق التي تم استجلابها من نظرية الاقتصاد الجـــزئي، ولكي نستطيع أن نفهم فكرة السوق السياسي جيداً، فإننا نحتاج أن نتعرف عـــلى السوق الاقتصادي وكيف تتم فيها عمليات اتخاذ قرارات "السياسات الخاصة" ولعلـــه مـــن المفيـــد لتوضيح تلك الفكرة، أن تناقش التشابه والعلاقة بين موضوع الدراســـة السياســـية والدراســـة الاقتصـــادية في كيفية تقرير المجتمعات لاستخدام

مواردهـــا الـــنادرة الـــتي تـــتحدد بعوامل متنوعة والقيم والثقافة والتاريخ ومستوى التطور الاقتصادي بالإضافة إلى التنظيم الاقتصادي ونظم الحكم. فالعملية السياسية، وهي موضوع دراسة علم السياسة، تتمحور حول محاولة الإجابة على السؤال، من يأخذ ماذا ومتى وكيف ومن خلال الحكومة؟ (Who gets what, when and how in and through government?). ونـــتيجة لذلـــك تـــتمحور القضـــية السياســـية حول تخصـــيص المـــوارد عـــلى أســـاس قيـــم المجتمع. والسياسات العامة هي – ناتج (outcome) للصراع في الحكومة حول من يأخذ ماذا؟ (Who gets what?).[٢٧]

ويعـــرف عـــلم الاقتصـــاد، وموضوعه العملية الاقتصادية، بأنه العلم الذي يدرس الســـلوك الإنســـاني كعلاقة بين الغايات والموارد النادرة التي لها استخدامات بديلة (الفرصة البديلة). وبما أن عملية صنع السياسات العامة هي سلوك إنساني له علاقة بالمواءمـــة بيـــن الأهداف ووسائل تحقيقها، فإن صناعة السياسات الاقتصادية هي مكـــون هام من مكونات السياسات العامة. فالاقتصاد كعلم يسعى للبحث عن أساليب إنتاجية وتوزيعية تمكن من استخدام الموارد بصورة كفوءة.[٢٨]

إن تـــلك الـــتعريفات للعمـــلية السياسية والعملية الاقتصادية تتشارك في العديد من الـــنقاط. فكلاهمـــا مهـــتم بدراسة السلوك الإنساني في تنافسه على الموارد النادرة. وتوجـــد "السياســـة العامة" في نقطة التلاقي بين هاتين العمليتين، وذلك لأنها عملية تتضـــمن تحويل الأهداف الخاصة المتنافسة لسياسات عامة، بالإضافة إلى القرارات بعـــدم اتخاذ قرار. فالسياسات العامة هي قرارات هادفة يقوم بها لاعبين في النظام السياســـي، لهـــم شـــرعية تتـــبع من وضعهم الرسمي الذي يمنحهم ويضفي عليهم مســـئولية القيـــام بخيارات ملزمة بين الأهداف والبدائل المتاحة للمجتمع[٢٩]. وتقرر نظـــرية الاختيار العام أن هذه العملية تتم بدوافع المصلحة الخاصة لكل المشاركين فـــي عمـــلية صـــنع السياسات العامة. ومنها نشأت فكرة السوق السياسي في مقابل السوق الاقتصادي.

كيـــف يـــتخذ القـــرار فـــي الســـوق الاقتصادي؟ ما المقصود بالسوق الاقتصادي (economic market)؟ الســـوق ببساطة هو مؤسسة أو آلية (mechanism) تجمع مع بعـــض مجموعـــة المشترين (buyers) والبائعين (sellers) أو الممولين (suppliers)

لسلع وخدمات معينة.[٣٠] وتأخذ الأسواق أشكال عديدة ومتنوعة. فمحطة الغاز على الناصية، ومكان بيع المأكولات السريعة، وأسواق الخضار والبقالات، ومحلات بيع الأشـــرطة الموســيقية، تمثل كلها أنواع من الأسواق المألوفة. وأسواق البورصات، كســوق عمان المالي، وسوق نيويورك للأسهم والسندات وغيرها تمثل أسواقاً أكثر تعقيــد مــن الأشــكال الأولى وتقــوم بجمع المشترين والبائعين للأسهم والسندات والعمـــلات والســندات الحكومية من كل أنحاء العالم مع بعضهم البعض. بالإضافة إلى المـــزادات العلـــنية الـــتي تجمـــع بـــائعي ومشتري التحف الفنية، والحيوانات (livestock) والمعدات الزراعية المستعملة والعقارات. فكل تلك المواقف التي تجمع وتـــربط باعة محتملين مع مشترين تشكل أسواقاً. وكما هو واضح من الأمثلة التي ضـــربناها، بعـــض الأسواق محلية والبعض الآخر وطنية وبعضها عالمية. كما هو واضح فإن بعضها يعتمد على الاتصال المباشر بين البائع والمشتري، وبعضها غير مباشرة حيث قد لا يعرف البائع المشتري ولا يكون بينهم اتصال مباشر.[٣١]

تمثل فكرة المنافسة (competition) بين البائعين حجر الزاوية في عمل وآلية السوق الاقتصـــادي. وعـــادة يهـــتم الاقتصاديون بما يعرف بالأسواق المثالية (perfectly competitive markets). وتفـــترض هـــذه الفكرة وجود عدد كبير من البائعين الذين يتمـــتعون باستقلال ذاتي ومشترون أحرار في قراراتهم مع وجود مصلحة مشتركة بيـــن البائع والمشتري في تبادل سلعة ذات أوصاف واحدة عند كل منتجيها. وعلى وجـــه الـــتحديد فإن الأسواق التي يهتم بها الاقتصاديون هي تلك الأسواق التنافسية الـــتي يتم فيها أو يحدد فيها السعر التوازني – وهو السعر الذي تتساوى فيه الكمية المطـــلوبة مـــن السلعة بواسطة المشترين (الطلب) مع الكمية المعروضة فعلاً من الـــبائعين (العـــرض) – من خلال التفاعل بين قرارات البائعين والمشترين. وتسمى هذه الآلية بنظام الأسعار (price-system).[٣٢]

ووجـــود الأســـواق المثالية، وخاصة في ظروف تطور المؤسسات الاحتكارية، هو مســـألة نظـــرية وغير متوفرة في الوقت الحاضر. ومعظم الأسواق الموجودة هي أسواق في ظل منافسة محدودة بين مؤسسات احتكارية ضخمة. ورغم هذا فإن آلية الســـوق ونظـــام الأسعار يمكن استخدامها من ناحية عملية وناحية نظرية لفهم كيف

تتخذ قرارات السوق، مع الأخذ في الاعتبار عدم مثالية الأسواق. والسؤال هو كيف تتخذ قرارات مثل ماذا ننتج؟ وكيف تنتجه؟ ولمن تنتجه؟ والإجابة على هذه الأسئلة تـتم مـن خـلال نظام الأسعار. فماذا تنتج وبأي كمية هو موضوع يتم من خلال ملايين من القرارات المستقلة للأفراد والبيوت (households) وشركات الأعمال في السـوق الاقتصادي. فالشركات تكون مستعدة لإنتاج سلعة أو خدمة معينة إذا كانت تتصـور أن عـدداً كافٍ من المشترين سيقرر شرائها بسعر يجعل إنتاجها مربحاً. فـالدافع للإنتاج هو المصلحة الخاصة للمنتج التي تتمثل في عملية الربح. فإذا وجد المنـتج أن السلعة غير مرغوب فيها أو أنها لن تعود بعائدات مربحة، فإن الشركة ستتوقف عن إنتاج تلك السلعة أو الخدمة.(٣٣)

إن مـثل هـذا الـنوع من القرارات هو الذي يفسر استمرار إنتاج الآلات الحاسبة الصـغيرة وسـيارات الفورد ويفسر أيضاً اختفاء بعض أنواع الملابس، والمسطرة (slide rule) وكذلك ظهور سلع مثل الحاسوب الشخصي والتلفزيون المحمول نتيجة لطلب من قبل الأفراد لتلك المنتجات وقدرة شركات الأعمال على إنتاجها وبيعها مع تحقيـق ربـح. وهـنا يطـرأ السـؤال الآتي: هل من الممكن التصديق أن الأفراد كمشـترين يمكـن أن يؤثروا على قرارات الإنتاج التي تقوم بها الشركات الضخمة كشـركات صـناعة السيارات؟ إن توازن القوى بين شخص منفرد ومنظمة أعمال مـنفردة يميل بوضوح لمصلحة الشركة. ولكن الأفراد يمكنهم التأثير على منظمات الأعمـال. فالمشتري المنفرد لا حول له ولا قوة أمام الشركة، ولكن الموقف يتغير حينما يتشارك عدد كبير من المشترين أو المستهلكين رأياً واحداً ودون أن يخاطبوا بعضهم البعض، وفي هذه الحالة فإن المستهلكين يقررون شراء أو عدم شراء سلعة معيـنة. وهـذه تسـمى عملية التصويت النقدي (dollar vote) والتي تقارن بعملية التصويت في الانتخابات في السوق السياسي. إن الأموال التي يصرفها المستهلكون لشـراء سـلعة يتم جمعها بنفس الطريقة التي تجمع بها الأصوات الانتخابية لمرشح سياسـي.. وكمـا هـو الحـال بالنسبة للسياسي الذي لا يحصل على أصوات، فإن المنـتجات، والشـركات التي تنتجها، التي لا تحصل على أصوات نقدية كافية ربما يـتم إجـبارها لـتغير منتجاتها أو ترك السوق بصورة دائمة. ويعني ذلك أن نظام

السوق يعمل لتحويل استخدام الموارد النادرة من السلع غير المرغوبة اجتماعياً إلى السلع المرغوبة اجتماعياً. وكما رأينا سابقاً فإن السوق يفشل أحياناً في إنتاج بعض أنواع السلع والخدمات – السلع العامة – وهذا يستدعي تدخل الحكومة لإنتاجها. وإنما يفشل السوق في إنتاج هذه السلع، رغم أنها هامة، لأن المستهلكين يفضلون ألا يفصحوا عن رغبتهم فيها، ولذلك تكون عملية إنتاجها غير مربحة.(٣٤)

إن الإجابة على السؤال الثاني والخاص بكيف ننتج السلع والخدمات، ما هي وسائل وأساليب الإنتاج التي نستخدمها؟ يمكن الإجابة عليه بمثال: افترض أن شركة ما قررت إنتاج وتسويق جهاز ستيريو (stereo) – مذياع – وحد مهندسو الإنتاج فيها ثلاث طرق لتجميع المنتج وهي (١) يدوياً (٢) آلياً (٣) يدوياً وآلياً. فإن التكاليف المرتبطة بكل طريقة هي التي تحدد اختيار الطريقة التي ستستخدم. فإذا افترضنا أن الطرق الثلاث لا تختلف في إنتاج نوعية الجهاز المطلوب، وكانت الطريقة الآلية تكلف ١٥٠ دولاراً والطريقة اليدوية تكلفي ١٦٠ دولاراً والطريقة الآلية–اليدوية تكلف ١٣٠ دولاراً، فأي الطرق سيختارها المنتج؟ ستكون الإجابة المعقولة أن المنتج سيختار الطريقة الأخيرة (١٣٠ دولاراً) – وهي أقل تكلفة إنتاجية والتي يطلق عليها علماء الاقتصاد أكثر الطرق كفاءة (efficient). وهذا لأنه من مصلحة أصحاب الشركة أن يعملوا بأقل تكاليف ممكنة وذلك لأن الأرباح التي سيحصل عليها من إنتاج وبيع السلعة أو الخدمة تساوي المبلغ المتبقي من سعر بيع السلعة بعد خصم كل تكاليف إنتاج هذه السلعة. وبذلك كلما قلت التكاليف كلما زادت معدلات الربح. فمثلاً في حالة مثال جهاز الراديو إذا كان سعر البيع الذي يفرضه السوق ١٦٠ دولاراً فإن أصحاب الشركة سيربحون ١٠ دولارات على كل وحدة منتجة في حالة إنتاجها آلياً، ولن يحصلوا على أي ربح إذا أنتجت بالطريقة اليدوية (١٦٠ دولاراً)، لأن سعر البيع يساوي تكلفة إنتاج السلعة. أما في حالة إنتاجها بالطريقة الآلية اليدوية فإنهم سيحصلون على ربح مقداره ٣٠ دولاراً على كل وحدة منتجة.

وما هو صحيح بالنسبة لهذه الشركة التي تعمل في إطار اقتصاد السوق هو صحيح أيضاً للبائعين الآخرين في نفس الإطار، ويعني ذلك أنه في سبيل البحث عن الربح فإن منظمات الأعمال تبحث عن أقل تكاليف للإنتاج في تقديم السلع والخدمات.

وهكـــذا فإن السؤال الاقتصادي الثاني حول كيفية إنتاج السلع والخدمات تجيب عليه مـــنظمات الأعمـــال عن طريق اختيارها لأساليب الإنتاج الأقل تكلفة. وتعتمد تكلفة الإنـــتاج عـــلى الأســـعار التي يجب أن تدفعها منظمات الأعمال لعوامل الإنتاج – الأرض ورأس المـــال وقـــوة العمـــل والمنظم – وكيف تستخدم تلك العوامل. ففي الولايـــات المـــتحدة عـــلى سبيل المثال، أصبح الإنتاج الزراعي يعتمد أساليب آلية عاليـــة، مـــع الاعتماد على معدات تكنولوجية معقدة في عملية الزراعة والحصاد. وفـــي دول أخرى كثيرة يتم إنتاج المحاصيل عن طريق أشخاص يستخدمون أدوات تقـــليدية. مـــع اعتبار تكاليف الماكينات الزراعية وقوة العمل والطريقة التي يستخدم بهـــا كل منهما، فإن من الأرخص للمزارعين الأمريكيين أن يمكننوا (mechanize) العملية الزراعية بدلاً من أن يحاولوا زراعة المحاصيل وحصادها باستخدام العمالة اليدويـــة لإنتاج نفس حجم الإنتاج الحالي. وهذا الوضع ليس صحيحاً للمزارعين في الـــدول الـــنامية حيث تتوفر العمالة الرخيصة بأعداد كبيرة مقارنة بتكاليف الآلات الـــزراعية الشيء الذي أدى إلى اعتماد تلك الدول على العمل اليدوي، وجعل عملية أو سياســـات استيراد التكنولوجيا من الدول الغربية ذات آثار سلبية تؤدي إلى تفشي البطالة والمشاكل المصاحبة لها.

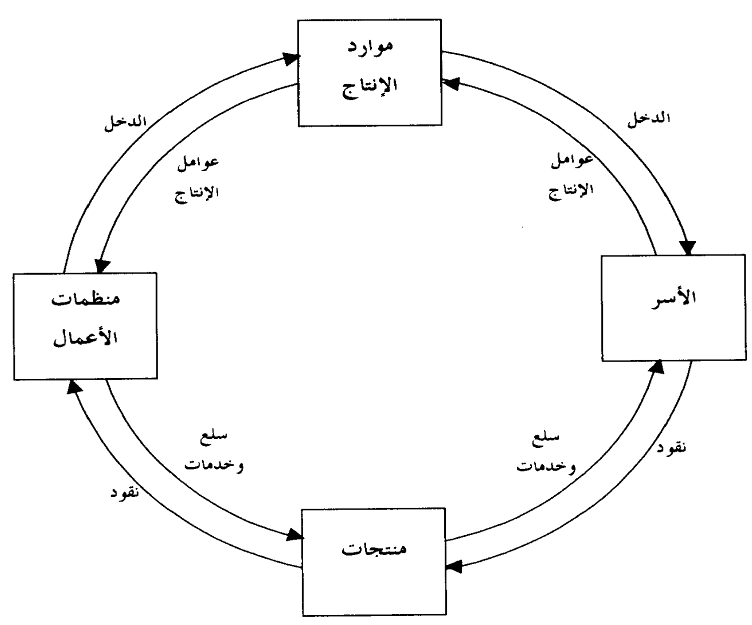
إن الخلاصـــة الـــتي نستخرجها من الإجابة على السؤال الثاني هي أن نظام السوق يساعد عن طريق آلية نظام الأسعار وعامل الربح في تحقيق كفاءة استخدام الموارد وذلـــك بســـبب أهمية التكلفة للمنتج من حيث علاقتها بالربح. فالمنتج واعي بأهمية التكـــلفة (cost-consciousness) لـــتأثيرها المباشر على مصلحته الخاصة. وكنتيجة لذلـــك فإن آلية السوق تساعد بصورة مباشرة في تخصيص الموارد بصورة كفوءة. وبالمقارنـــة فإن السياسي في السوق السياسي، لا يشعر بأهمية التكلفة لأنه لا يدفعها ولا تشجعه آلية السوق السياسي على وضعها في اعتباره.[٣٥]

أما بالنسبة للسؤال الثالث والمتعلق بلمن ننتج السلع والخدمات؟ يمكن توضيحها من خـــلال نموذج التدفق الدائري (circular flow) الذي يوضح علاقة البيوت ومنظمات الأعمـــال الـــتي ترتبط ببعضها البعض كمشترين وبائعين كما هو واضح من الشكل

أدنـــاه، والذي يوضح تدفقات وحركة النشاط الاقتصادي دون اعتبار لدور الحكومة في النشاط الاقتصادي.

الشكل (٢)

نموذج التدفق الدائري للدخل والإنفاق



يوضح الشكل أن الأسر (households) ومنظمات الأعمال يرتبطون ببعضهم كبائعين ومشـــترين، ففي الجزء الأول تظهر منظمات الأعمال كبائعين للسلع والخدمات التي ينـــتجونها وتظهـــر الأسر كمشترين لتلك السلع والخدمات.[٣٦] وكما هو واضح من الشـــكل فـــإن هذه العلاقة تتضمن تدفقات حقيقية للسلع والخدمات وتدفقات نقدية من الأسر لمنظمات الأعمال (وهي الأسعار المدفوعة لشراء تلك السلع والخدمات). وتتم هـــذه الـــتعاملات حينما تكون منظمات الأعمال بائعة وتكون الأسر مشترية في ما يســـمى بســـوق المخرجات أو الإنتاج (output or product markets).[٣٧] وفي هذه

الأسواق ربما يتعامل البائع والمشتري بصورة مباشرة أو بصورة غير مباشرة. وفي الجزء الثاني من السوق تظهر العلاقة في صورة منظمات الأعمال كمشترية لعناصر الإنتاج وتظهر الأسر كبائعة لتلك العناصر. فحتى تستطيع منظمات الأعمال أن تنتج السلع والخدمات فإنها تحتاج لموارد، أو عوامل الإنتاج التي تمتلكها الأسر. ولذلك نرى في الشكل تدفقات حقيقية من الأسر في صورة عوامل الإنتاج – وهي الأرض، ورأس المال وقوة العمل والمنظم – وفي مقابل تلك التدفقات تقدم منظمات الأعمال تدفقات نقدية في صورة أجور للعمال، وقيمة الإيجار، وفوائد رأس المال وأرباح للمنظم، وتتم هذه التعاملات فيما يعرف بسوق المدخلات أو سوق الموارد (input or resource market).[٣٨]

يجيب هذا المثال على السؤال الثالث المتعلق بالمستفيد من السلع والخدمات. ففي أسواق الإنتاج تدفقات السلع والخدمات من منظمات الأعمال تقابلها تدفقات نقدية هي أسعار لتلك المنتجات. ففي نظام السوق الاقتصادي يستطيع الشخص أن يستمتع بخدمة أو سلعة معينة إذا دفع ثمنها، فالسلع والخدمات توزع لأولئك الذين يمتلكون القدرة على شرائها. وتعتمد قدرة الفرد (أو الأسر) على شراء السلع والخدمات على قيمة عناصر الإنتاج التي تقدمها لسوق الموارد أو المدخلات، في صورة قوة عمل، أو موارد أولية (الأرض) أو رأسمال أو إدارة – فالأشخاص الذين تنقصهم المهارة لا يتحصلون على دخول عالية في سوق الموارد، مما يؤدي إلى حصولهم على سلع وخدمات قليلة من سوق الإنتاج. أما الأشخاص الذين يملكون موارد عديدة أو مورد له قيمة عالية في سوق الموارد يحصلون في المقابل على دخول عالية تمكنهم من شراء سلع وخدمات بكميات أكبر.

وباختصار في الاقتصاد السوقي فإن الخيارات الاقتصادية الحقيقية (القرارات الاقتصادية) تتخذ بواسطة الأفراد كبائعين ومشترين. فمنظمات الأعمال تنتج السلع والخدمات التي يظهر المشترون رغبة في شرائها من خلال تصويتهم النقدي لها والذي يظهر في أنماط إنفاقهم في السوق. ويتم إنتاج تلك السلع والخدمات باستخدام أقل طرق الإنتاج تكلفة وذلك لأن هذه الطريقة تمكن منظمات الأعمال من تعظيم أرباحها. وأخيراً فإن قدرة الفرد على بيع موارده في سوق الموارد هي التي تحدد قدرته على امتلاك السلع والخدمات التي يقع عليها اختياره.

هــذه صـــورة مبسطة جداً لنظام السوق الاقتصادي كما يطرحها الاقتصاديون كأداة لاتخــاذ القرارات حول تخصيص الموارد الاقتصادية بأكفأ صورة. وهي صورة لم تدخـــل فيهـــا نشـــاطات الحكومة التي سوف تؤثر بصورة من الصور على حرية الأفراد في اتخاذ تلك القرارات كما سنرى لاحقاً.

ويؤكـــد مؤيـــدو قدرة السوق على تخصيص الموارد بصورة أكثر كفاءة من النظم اللاســـوقية (الـــتخطيط الحكومي مثلاً) وذلك بسبب الحوافز الفردية التي تتسق مع المصـــالح الذاتيـــة للأفراد والتي يقدمها نظام السوق. فحافز الربح يؤدي إلى تحفيز المنـــتجين عـــلى استخدام الموارد بصورة كفوءة، وحافز الدخل يشجع الأفراد على استخدام مواردهم بصورة كفوءة والدأب على تحسينها باستمرار. ونظام السوق هو أيضـــاً أكثر كفاءة من الترتيبات الحكومية الأخرى لأن المعلومات المطلوبة لاتخاذ القـــرارات الاقتصادية في مجال الإنتاج والتوزيع تتدفق على الباعة والمشترين من خـــلال نظام الأسعار وليس من خلال منظمة بيروقراطية مركزية كما هو الحال في الاقتصـــاديات المخططـــة.[٣٩] بالإضافة إلى ذلك فإن عمليات الإنتاج والتوزيع في الســـوق الرأسمالي تعكس رغبات الأفراد كمشترين وبائعين أحرار من كل قيد، كما هو عكس الحال في المنظمة المخططة حكومياً. وهنا يمكن أن نلاحظ أصول الفكر الليبرالي السياسي ودعوته للحرية الفردية وتحجيم نشاطات الحكومة في المجتمع.

ويعـــترف الاقتصـــاديون أنه في مثل هذا المجتمع ليس هناك آلية لحماية الأشخاص الذيـــن لا يمـــلكون موارد اقتصادية كافية، أو الذين يملكون موارد ولا يستطيعون إدارتهـــا بصورة كافية. وقد ينتج من ذلك كثير من المشاكل الاجتماعية التي تتطلب تدخـــل الحكومـــة لمعالجـــتها، ولا تختـــلف معظم الفئات السياسية في المجتمعات الرأســـمالية حـــول ضـــرورة هذا الدور، ولكن الاختلاف يقع في نطاق هذا الدور (نطـــاق السياســـات العامة) والوسائل والطرق التي تستخدمها الحكومة لمعالجة تلك المشـــاكل (السياســـات العامـــة نفسها). ولعل هذه الاختلافات هي التي تمثل جوهر الخلافـــات بيـــن الأحـــزاب السياسية في النظم الاقتصادية التي تعتمد على السوق الحـــرة. وعلى أي حال حينما تتدخل الحكومة، في بعض المسائل، تنتقل آلية اتخاذ القرارات من السوق، إلى آلية اتخاذ القرارات الحكومية اللاسوقية، ويبدأ بذلك نشاط السوق السياسي.[٤٠]

السوق السياسي والتصويت (Political Market and Voting)

يوجـــد السوق السياسي والسوق الاقتصادي في إطار نفس النظام وفي نفس الوقت. كمـــا أنهمـــا متداخلان ويؤثران في بعضهما البعض بطرق عديدة. فالحكومة مثلاً تمـــول نشـــاطاتها مـــن خلال سياسات الضرائب التي تأخذها من منظمات الأعمال والأفـــراد. وهـــي بذلك تؤثر في قرارات تلك الجهات لأن الضرائب تمثل زيادة في التكلفة لمنظمات الأعمال وتقلص من دخل الفرد كمشتري وكبائع. كما أن الضرائب قـــد تعيـــد توزيع الدخل بصورة تؤثر بصورة مباشرة على قدرة الأفراد على شراء الســـلع والخدمـــات التي يرغبون فيها. وهنا نتوقف للإجابة على السؤال كيف يعمل السوق السياسي؟[٤١]

فـــي البداية يجب أن نقرر أن الحكومة تستخدم نفس عوامل الإنتاج التي يستخدمها المنـــتج في السوق الاقتصادي، وبذلك فإن نشاطاتها (سياساتها) تعني تحويلاً لموارد من السوق الاقتصادي إلى السوق السياسي. ولذلك فإن لنشاطات الحكومة فرصة أو تكـــلفة بديـــلة تتمـــثل في السلع والخدمات التي كان من الممكن أن تنتج في السوق الاقتصادي باستخدام نفس الموارد. وهنا يمكن أن تعامل الحكومة كوحدة اقتصادية، أو كمـــنظمة أعمـــال تنتج سلعاً وخدمات من نوع خاص يستفيد منها كل المجتمع. وكمـــا أن الســـوق الاقتصادي تعمل من خلال قوى العرض والطلب كما يعبر عنها نظـــام الأسعار، فإن السوق السياسي يعمل من خلال قوى عرض وطلب لا سوقية يعبر عنها بطرق كثيرة منها نظام التصويت في الانتخابات.

فإذا اعتبرنا السياسيين والبيروقراطيين كمنظمين سياسيين (political entrepreneurs) فـــإن الناخبين في النظام الديموقراطي هم المستهلكون الذين يبحثون عن مصالحهم الذاتيـــة مـــن خـــلال استخدام أصواتهم كما يستخدم المستهلك أمواله في التصويت الـــنقدي في السوق الاقتصادي. وذلك من أجل التأثير على قرارات السياسيين بتبني سياســـات عامـــة معينة. وكما لاحظنا من قبل أن هناك العديد من الأشخاص الذين يحـــق لهـــم التصويت ولكنهم لا يفعلون. والسؤال ما هو السبب في ذلك؟ إن عملية التصـــويت تـــنطوي عـــلى تكاليف كما أن احتمال أن يؤثر ناخب واحد على عملية التصـــويت ضعيفة جدا. ولذلك فإن التكلفة الحدية (marginal costs) للتعلم والإلمام

بقضـــايا السياســـات وموقف المرشح منها تجعل الفوائد الحدية الناتجة من التسجيل للتصـــويت والذهـــاب لمكان التصويت أقل بكثير من التكاليف الحدية لهذه العملية. وهـــذا مـــا يجعل المرشحون في بعض الدول النامية يتحملون تلك التكاليف بتوفير وسائل نقل الناخبين للتصويت في الانتخابات. كما أنه في حالة وجود مؤشرات بأن نتيجة التصويت ستكون متقاربة بين المرشحين الذين يتبنون سياسات متناقضة تماماً فـــإن التكلفة الحدية للتصويت في هذه الحالة تقل وتزيد فوائده الحدية، وبذلك ستزيد نسبة التصويت.(٤٢)

ويمكـــن هنا أن نشير إلى معدلات التصويت العالية في الانتخابات الإيرانية، والتي تفـــوق معدلاتهـــا فـــي الـــدول الغـــربية، وذلك لوجود الصراع بين الإصلاحيين والمحافظين الذين يقدمون حزم سياسات متناقضة تماماً. ففي الواقع يبدو أن الأفراد يقومـــون بعمـــلية بســـيطة لتحليل التكلفة والمنفعة (cost-benefit analysis) لاتخاذ قـــراراتهم بالتصويت. وبالإضافة إلى الفوائد المرجوة من وعود مرشح معين، فإن الناخب يحصل على فائدة نفسية وذلك لشعوره بأنه قام بواجبه الوطني.

وفي مرحلة صياغة السياسات ينشأ سؤال هو هل يقوم الأفراد بخيارات أو قرارات تعتمد على معلومات، حينما يقوموا بالتصويت. وهنا أيضاً فإننا نتوقع أن الناخب يقوم بجع معلومات عن برامج المرشحين وسياساتهم طالما أن الفوائد الحدية لهذه العملية تـــزيد عـــلى تكاليفها الحدية. ولذا فغالباً ما يقرر الناخب أن تكاليف جمع المعلومات كبيرة بدرجة لا تشجعه على جمعها. وقد أطلق انتوني داونز (Antony Downs) على مسالة قلة المعلومات التي يجمعها جمهور الناخبين الذين يصوتون "الجهل العقلاني" (rational ignorance) وهـــي القـــرار بعـــدم البحث عن معلومات إضافية حول قضايا السياســـات والمرشـــحين وذلك لأن الأفراد يكتشفون أن التكاليف الحدية للحصول عليها تفـــوق المنافع الحدية لامتلاكها.(٤٣) إن هذا الشعور بأن التكاليف الحدية كبيرة جداً يجد تفســـيره فـــي أن جمـــع المعـــلومات حول السياسات العامة أكثر تعقيداً من البحث عن معلومات عن السلع والخدمات في السوق الاقتصادي وهناك أسباب عديدة لذلك منها:(٤٤)

١. فـــي السوق السياسي يجب أن يقيم الناخبون ويقوموا باختيار حزمة سياسات.(٤٥) وهـــذا يختـــلف عما يحدث في السوق الاقتصادي حيث تستطيع أن تشتري سلعة

واحدة، أو تشتري كميات أقل أو أكثر من عدة سلع وخدمات، فهنا يقوم المشتري بعمـليات اتخـاذ قـرارات على أساس التكاليف والمنافع الحدية للسلع. وعندما يشـتري المسـتهلك سلعة معينة فإنه يصوت بصورة واضحة لإنتاج وتقديم تلك السـلعة. ولكن حينما يصوت الناخب في السوق السياسي فإن صوته لا يعبر عن تفضـيله لسـعلة أو خدمة عامة (سياسات) واحدة معينة يقدمها المنظم السياسي (المرشـح)، ولكـنه يصوت لحزمة من السياسات التي يقدمها المرشح أو حزبه. فعـلى سـبيل المثال يمكن أن يصوت الناخب لمرشح بعينه لأنه يؤيد سياسة في قضـية معينة تمثل أهمية كبيرة له، مثلاً زيادة الإنفاق على التعليم، ولكنها تمثل واحدة من عدة سياسات في برنامج المرشح قد لا يكون الناخب راغباً فيها أصلاً – مثلاً زيادة الإنفاق العسكري.

٢. تحـدث عملية التصويت بصورة غير مستمرة وغير منتظمة بالمقارنة مع عملية الشـراء في السوق الاقتصادي حيث تكون خيارات المستهلك مستمرة ومتكررة. ففـي السـوق الاقتصـادي يرسـل المستهلكون إشارات واضحة للمنتجين عن تفضـيلاتهم مـن خلال ملايين الأصوات النقدية التي تتم يومياً وذلك من خلال قـراراتهم بشـراء أو عدم شراء سلعة معينة. ولكن الأفراد كناخبين في السوق الاقتصـادي لا يجـدون الفرصة أو ليس لديهم الميل للتصويت بصورة مستمرة لإرسـال إشـارات واضـحة لصـانعي السياسـات العامـة تعبر عن رغباتهم وتفضيلاتهم. فالناخبون في السوق السياسي يصوتون كل سنتين أو أربع أو ست سـنوات لاخـتيار المرشـحين الذيـن يؤيدون سياساتهم التي طرحت كبرامج انـتخابية. وهـذا يجعـل من الصعب الحصول على مرشحين يدعمون رغبات ناخـبيهم من خلال فترة وجودهم في المنصب العام، أو في التعامل مع القضايا الـتي تظهـر بعد نهاية الانتخابات وطيلة فترة الحكومة. كما أنه من المستحيل معـرفة الشـكل النهائي للقوانين التي يصوت عليها بواسطة الممثلين المنتخبين. وهـذا يعني أن السياسيين متحررين نسبياً من سيطرة الناخب، وهذا ما لا يتوفر للمنـتج فـي السـوق الاقتصادي الحر، فالسيطرة والتحكم الأساسي الذي يملكه الناخـبون يكـون فـي فترة الانتخابات، وحينما يكون المرشح باحثاً عن إعادة

انـــتخابه مـــرة أخـــرى لمنصب عام وبذلك يكون من الممكن مكافأته على أدائه ومعاقبـــته عـــلى إخفاقـــه بالتصـــويت أو عدم التصويت له. ويمكن أن يستخدم الناخـــبون هـــنا بعـــض المؤشرات للتصويت للقضايا التي تحدث بصورة غير مـــتوقعة بعـــد فترة الانتخابات مثل إدعاء المرشحين بأنهم محافظين أو معتدلين وغيـــرها من الانتماءات السياسية. ولكن الاعتماد على مثل هذه المؤشرات يمثل نظامـــاً غيـــر دقيق لإظهار تفضيلات (طلب) الناخبين لخيارات السياسات العامة المختـــلفة. ومـــن جانب آخر فإن عدم تكرارية عملية الانتخابات تتطلب خيارات مختلفة لسياسات مختلفة تتم في نفس الوقت. وهذا يعقد كثيراً من عملية الاختيار في السوق السياسي.(٤٦)

٣. لا يوجد حافز حقيقي لدى الناخب ليكون ملماً بقضايا السياسات. إن واقع السوق السياسي الذي عرضناه في الفقرات السابقة يجعل من الصعب على الناخب مهما كـــانت نواياه أن يقوم بتقييم المرشحين وسياساتهم بدرجة كبيرة من الثقة. فتكلفة جمـــع المعـــلومات عالية جداً. فعلى سبيل المثل إذا قرر صانع السياسات إنفاق ملايين الدولارات في دعم سياسات دول أخرى، أو دعم سياسات الأمن الداخلي فكيف يستطيع الناخب العادي أن يحصل على المعلومات التي تمكنه من الاختيار العقلانـــي فـــي مـــثل هذه المواقف، هذا فضلاً عن عدم قدرته على تحليل تلك المعـــلومات. ولذلك يقرر العديد من الناخبين أن يكونوا "جاهلين عقلانيين" وذلك لأنهـــم يجـــدون أن تكـــاليف جمع تلك المعلومات تفوق فوائدها. ويقرر البعض الآخـــر أن يكون راكباً مجانياً (free rider) ليس فقط برفضهم جمع أي معلومات حـــول قضـــايا السياسات ولكن أيضاً بعدم التصويت. فإذا كانت خيارات أولئك الذيـــن يصوتون مفيدة للذين لا يشاركون في التصويت، فإن الأخيرين، كركاب مجانيين، يستفيدون من تلك الخيارات دون أن يدفعوا أي تكلفة.(٤٧)

وباختصار هناك فروقات هامة بين السوق السياسي والسوق الاقتصادي. فإن عملية الطلب في السوق السياسي عن طريق عملية التصويت المتقطعة تشكل مشكلة أكبر مـــن مشـــكلة إظهار الطلب على السلع والخدمات عن طريق عملية البيع والشراء اليوميـــة في السوق الاقتصادي. وفي هذا المجال فإن السوق السياسي أقل كفاءة من

الســـوق الاقتصادي، وذلك جزئياً بسبب الطريقة التي صممت بها السوق السياسي. وهــذا يفسر جزئياً "فشل السوق السياسي" في مقابل "فشل السوق الاقتصادي" الذي كان السبب الرئيسي في دخول وظهور السوق السياسي. وكما أن السوق الاقتصادي يفشـــل فكذلــك يفشل السوق السياسي. ويؤدي فشل السوق الاقتصادي إلى المطالبة بـــتدخل الحكومة (السوق السياسي) ويؤدي الآن فشل السوق السياسي إلى المطالبات بتقليص نشاطات الحكومة فيما يعرف بسياسات الخصخصة (privatization).

وفي الختام يمكن أن نقول ان نظرية الاختيار العام تجد رواجاً كبيراً في حقل تحليل السياسات كمدخل للدراسة العملية وكمرشد لتصميم السياسات العامة. ويكفي للتدليل عــلى أهميــتها أن أحــد أهــم منظريها قد حصل على جائزة نوبل في الاقتصاد. وتفــترض نظــرية الخيــار العام أن قيم الفرد وخياراته أهم من غيرها ولذلك من الممكــن تفســير صــنع السياسات واتخاذ قرارات السياسات في كل مستوياتها عن طــريق نمــوذج سلوكي فردي (individual model) يعتمد على نظريات الاقتصاد الجزئي، التي تقوم على المصلحة الذاتية كدافع وحافز لاتخاذ القرارات العقلانية.

آثار نظريات الاختيار على السياسة العامة

لقد ارتبطت نظرية الاختيار العام بالنظريات الاقتصادية الكلاسيكية الجديدة والليبرالية السياسية الجديدة وأدت بذلك إلى ثورة يمينية في مجال السياسات العامة. لقد أدت تلك الــتطورات إلى تســليط الضوء على النفقات العامة للدولة والعملية السياسية لاتخاذ قرارات السياسات وهيكل القرارات الجماعية في مجال السياسات العامة.[٤٨] وأثرت بذلــك وغــزت كل العلوم التي تهتم بالسياسات العامة. يقول بكنان أن المالية العامة كحقل فرعي في الاقتصاد قد حدث فيه تغير أساسي منذ الستينات. فقد كان هذا العلم، مثله في ذلك مثل حقل الاقتصاد التقليدي لا يكترث بعملية اتخاذ القرارات الجماعية. فقــد كــان العلم يركز على تقديم مبادئ وصفية (normative principles) عن كيف يجــب أن تنظم وتعمل الأجهزة المالية الحكومية وكيف يتم تحليل العوامل التي تؤثر على سياسات الضرائب وتأثير هذه على سلوك الأفراد والجماعات.

ولـــم تكـــ ـيـــة العامة تهتم بالعملية السياسية التي تتم بها القرارات المالية والتي لا تـــتطابق بالضـــرورة مـــع المبادئ الوصفية للاقتصاد، وإنما تكون نتيجة لهيكل سياسي معقـــد يشـــارك فيه مشاركون مختلفون من مستويات إدارية مختلفة. وقد أدى ذلك لأن يفصـــل الاقتصاديون "البعد السياسي" عن "البعد الاقتصادي" في اتخاذ قرارات السياسات العامـــة. ويوجـــه بعض الاقتصاديين النقد لنظرية الاختيار العام في أنها لا تختلف من ناحيـــة الرســـالة السياســـية عـــن الاتجاه التقليدي وذلك بسبب تركيزها على ما يسمى بالفلســـفة أو المـــنهجية الفردية (methodological individualism) التي تركز على الفرد كوحـــدة للتحليل وعلى قدرة الفرد على معرفة مصلحته.[٤٩] لقد كان لهذا التوجه الجديد آثاراً محددة على دور الدولة والسياسات العامة يمكن تلخيصها في الآتي:

١. أن الســـوق الاقتصـــادي أكثر كفاءة من السوق السياسي في تخصيص الموارد. فكمـــا أن السوق الاقتصادي يفشل أحياناً، فإن السوق السياسي يفشل أكثر. ولذلك مـــن الضـــروري تقـــليص نشـــاطات ونطاق السوق السياسي لمصلحة السوق الاقتصـــادي. كمـــا أن الخيار بين الحكومة والسوق الحر حتى في إنتاج وتقديم الســـلع العامة هو اختيار بين بدائل غير مثالية، وقد يكون من المفيد تقديمها من خلال نظام السوق الحر، وليس الحكومة.
٢. تقـــليل تدخـــل الحكومة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي بقدر الإمكان، ففشل السوق الاقتصادي أقل خطورة من فشل السوق السياسي.

لقـــد أدت هذه الأفكار إلى تأثيرات خطيرة على سياسات الحكومة وخاصة في مجال تقديـــم الخدمـــات العامة. وقادت إلى سياسات الإصلاح الإداري المتمثلة في إعادة اخـــتراع الحكومة، وسياسات خصخصة إدارة وملكية القطاع العام في الدول النامية والمتقدمة التي سيتم التفصيل فيها في الفصل الثالث من هذا الباب.

خاتمة الفصل الثاني

نـــاقش هـــذا الفصـــل نظـــرية الاختيار وأساليبها التحليلية وخاصة مفهوم "السوق السياســـي" و"اتخـــاذ القـــرارات الجماعية" و"سلوكيات اللاعبين في القطاع العام"، وانتهى الفصل بتحديد الآثار العامة للنظرية على صنع السياسات العامة.

(١) Lawton, Allan and Rose, Aiden, Organization and Management in the Public Sector, (2nd ed.), London: Pitman Publishing Co., p.38.

(٢) Gulis, John and Johnes, Philip, Public Finance and Public Choice, New York: Oxford University Press, 1998, p.14.

(٣) Dye, Thomas, op.cit., p.39.

(٤) Niskanen, W. A., Bureaucracy and Representative Government, New York: Aldine - Atherton, 1971.

(٥) Niskanen, W. A., Bureaucracy: Servant or Master, London: The Institute of Economic Affairs, 1973.

(٦) للمزيد من الإطلاع حول نظريات الاقتصاد الكلاسيكي الجديد ونظرية الاختيار والحوار حول دور الحكومة في المجتمع يمكن الرجوع إلى:

- Buchanan, James M. and Musgrave, Richard A., Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State, Michigan, M.I.T Press, 1999.

(٧) Lane, Jan-Erik (ed.), Bureaucracy and Public Choice, London: SAGE Publications, 1987, p.146.

(٨) Anderson, op.cit., pp.32-34.

(٩) Gullis, John and Johnes, Philip, op.cit., pp.78-80.

* ويمكـن الإطـلاع عـلى الكتاب التالي للمزيد من المعلومات عن نظرية الناخب الوسـيط وانـتقادات هـذه الـنظرية فـي إطار النقد الموجه لاستخدام النماذج الاقتصادية لتفسير الصراع السياسي:

- Friedman, Jeffrey (ed.), The Rational Choice Controversy: Economic Models of Politics Reconsidered, Yale University Press, 1996.

(١٠) Bhattacharyya, Gouri K., Johnson, Richard A., Statistical Concepts and Methods, New York: John Wiley and Sons, 1977, pp.194-195.

(١١) Hyman, David N., Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy, Chicago: The Dryden Press, 1990, p.171.

(١٢) للإطـلاع على المزيد عن طبيعة النظام الحزبي في بريطانيا يمكن الرجوع إلى:

- Maor, Moshe, Political Parties and Party System, Comparative Approaches and the British Experience, New York: Routledge, 1997.

(١٣) Cochran, op.cit., p.76.

(١٤) Ibid., p.76.

(١٥) Gullis, op.cit., pp.89-90.

(١٦) Ibid., p.83.

(١٧) Cochran., Charles L., op.cit., p.77.

(١٨) Ibid., p.78.

(١٩) Ibid., p.78.

(٢٠) Ibid., p.78.

(٢١) Heady, Ferrel, Public Administration: A Comparative Perspective, (3rd ed.,), New York: Marcek Dekk, Inc., 1984, pp.263-274.

(٢٢) هـناك العديـد من تجارب الانقلابات العسكرية في الدول العربية التي تعكس مـثل هـذا المسـار الـتطوري، ومـن أبرز الأمثلة على ذلك نظام جمال عبدالناصر في مصر، ونظام المشير نميري في السودان والتطورات الأخيرة للـنظام السـوري والليـبي. وتمثل سياسات الدول العربية المحافظة الموقف "الوسيط" المعتدل.

(٢٣) يوجـد هـذا "السوق السياسي الأسود" في صورة معارضة مكبوتة وسرية في صـورة تـنظيمات سياسية غير مشروعة، ويوجد أحياناً في صورة حركات معارضة مسلحة.

(٢٤) Musgrave, Richard A. and Musgrave, Peggy B., Public Finance in Theory and Practice, New York: McGraw-Hill Book Company, 1989, p.88.

(٢٥) للمزيد من الإطلاع حول هذا الموضوع يمكن الرجوع إلى:

- Hood, Christopher, (et.al), British Administrative Trends and Public Choice Revolution, in Lane, Jan-Erik, op.cit., p.146-150.

(٢٦) Gullis, op.cit., p.89.

(٢٧) Lasswell, Harold D., Politics: Who Gets What, When and How, New York: Smith Peter Publishers, Inc., 1990.

(٢٨) سيف سعيد السويدي، مدخل لأسس الاقتصاد، (الطبعة الرابعة)، مطابع الدوحة الحديثة المحدودة، ١٩٩٩، ص٣٠.

(٢٩) Cochran, op.cit., p.11.

(٣٠) Baumol, William J., and Blinder, Alan S., Economics: Principles and Policies, (4th ed..), San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1988, p.557.

(٣١) Welch, Patrick J., Economics: Theory and Practice, (6th ed.), New York: Harcourt College Publishers, 1995, p.37.

(٣٢) McConnel, op.cit., p.49.

(٣٣) Ibid., p.38.

(٣٤) Ibid., p.38.

(٣٥) إن هـــذا الكلام صحيح مع الأخذ في الاعتبار فكرة المنافسة الكاملة التي يستند عـــليها هذا المنطق في تفضيل آلية السوق على نظام اتخاذ القرار الحكومي. ولكنـــنا نجـــد فـــي الواقع أن فرضية المنافسة الكاملة لا تتوفر في الأسواق الواقعيـــة، حيـــث يـــؤدي نقـــص المعـــلومات والتنافس السوقي إلى ظهور الاحـــتكارات والتنافس الاحتكاري الذي لا تنطبق شروطه تماماً على النموذج الـــنظري للســـوق، ولذلـــك يـــرى العديد من الكتاب أن الخيار بين الأسواق والحكومات هو خيار بين بدائل غير مثالية. للمزيد من التفصيل انظر كتاب: ولف الابن، مرجع سابق.

(٣٦) هـــذا النموذج مقدم بصورة مبسطة، حيث أنه لا يتضمن نشاطات الحكومة في فرض الضرائب والإنفاق، وكمصدر للدخل والتوظيف وبالتالي تؤثر بصورة مباشـــرة على قوى السوق (العرض والطلب) ونظام وآلية الأسعار. لصورة أكثر تعقيد للنموذج يمكن الرجوع لكتاب: Welch, Patrick, op.cit., p.40.

(٣٧) Welch, Patrick J., op.cit., p.35.

(٣٨) Gwartney, James D. and Stroup, Richard L., Economics: Private and Public Choice, (4th ed.), San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1987, pp.176-178.

(٣٩) Welch, Patrick J., op.cit., p.40.

(٤٠) لـــلمزيد مـــن النقاش حول آليات السوق الاقتصادي يمكن الرجوع إلى الكتب المدخلية في الاقتصاد، مثلاً:

- Baumol, op.cit.
- Gwartney, James D., and Stroup, Richard L.,op.cit.

(٤١) للمزيد من المعلومات حول موضوع السوق السياسي يمكن الرجوع لكتاب:

- B. Robert, Ekelund, Jr., Tollison, Robert D., Private Markets and Public Choice, New York: Addison-Wesley Publishing Company, 2000.

(٤٢) Hyman, David, op.cit., p.193.

(٤٣) Cochran, Charles, op.cit., p.79.

(٤٤) للمزيد عن آليات السوق الاقتصادي، يمكن الرجوع إلى:

- Gwartney, op.cit., pp.688-699.

(٤٥) Cochran, Charles, op.cit., p.79.

(٤٦) Ibid., p.80.

(٤٧) Ibid., p.80.

– النقاط السابقة عن السوق السياسي يمكن متابعتها بتفصيل في كتاب:

- Cochran, Charles, op.cit., pp.77-80.

(٤٨) Buchanan, James M., and Flowers, Marilyn R., Public Finance, (5th ed.), Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1980, p.115.

(٤٩) Gullis, op.cit., p.16.

الفصل الثالث

المداخل الاقتصادية لتحليل السياسات العامة

الفصل الثالث

المداخل الاقتصادية لتحليل السياسات العامة

مقدمة

يهدف هذا الفصل إلى عرض النظرية الاقتصادية كواحدة من مداخل تحليل السياسات العامة. وقد تابع الفصل تطور النظرية الاقتصادية الرأسمالية والنظرية الاقتصادية الاشتراكية موضحاً السياسات المرتبطة بكل نظرية. ويركز الفصل على توضيح كيفية استخدام تلك النظريات في التمييز بين السياسات المختلفة وأهدافها.

النظرية الاقتصادية وتحليل السياسات

يتمثل الهدف التقليدي لعلم الاقتصاد في توظيف أدواته في تصميم السياسات الاقتصادية وهذا ما جعله من المداخل الأساسية في تحليل السياسات العامة. يحاول الاقتصاديون تقليدياً استخلاص مبادئ عامة (general principles) مفيدة في تصميم السياسات لحل مشاكل اقتصادية. ولتحقيق هذا الغرض يقسم الاقتصاديون دراسة الاقتصاد إلى ثلاثة فروع هي (١) الاقتصاد الوصفي (Descriptive Economics) (٢) النظرية الاقتصادية (Economic Theory) (٣) واقتصاد السياسات (Policy Economics) أو كما يسمى أحياناً الاقتصاد التطبيقي (Applied Economics).

يركز الاقتصاد الوصفي تقليدياً على جمع الحقائق (facts) ذات العلاقة بموضوع اقتصادي معين. ويقوم الاقتصادي بترتيب تلك الحقائق بصورة منظمة لاستخلاص مبدأ اقتصادي يوضح كيفية سلوك الأفراد والمؤسسات في النظام الاقتصادي. ويستخدم المبدأ في تصميم السياسات الاقتصادية وهي العلاجات والحلول لمشكلة معينة.[١]

ورغم ترابط الفروع المختلفة (الاقتصاد الوصفي، النظرية الاقتصادية والاقتصاد التطبيقي) فإن الاقتصاديين ينظرون إلى الاقتصاد الوصفي والنظرية الاقتصادية كمسائل "علمية" تقوم على حقائق محايدة، وأن الأحكام (judgements) والأداء والقيم الشخصية (personal values) تدخل في الصورة عند مرحلة تصميم السياسات الاقتصادية وذلك حين يصبح خيار سياسات أو اختيار سياسات معينة مسألة

سياســية. ويعمل الاقتصاديون في هذه الحالة ليس "كعلماء" ولكن كصانعي سياسات ولكـــنهم حتى في الفرعين الأولين لا يتعاملون فقط مع الحقائق المجردة ولكن أيضاً مع القيم وذلك لأن الاقتصاد الوصفي والنظرية الاقتصادية يقومان على منظومة من المســلمات القيمية التي تعامل كمعطيات – مثلاً حرية الملكية الخاصة ونظام السوق الرأســمالي – وبســبب ذلــك فإن النظرية الاقتصادية ورغم أنها مبنية على حقائق نســبية، فإنها تمثل مواقف سياسية وإيدولوجية. فالسياسات الاقتصادية المبنية على نظرية كينز مثلاً تعبر عن مواقف سياسية وقيمية تختلف مثلاً عن السياسات المبنية عــلى اقتصـــاديات جـــانب العــرض (supply-side economics). ولهذا فالنظرية الاقتصادية هي موقف سياسي قيمي بنفس المعنى التي تكون به موقف اقتصادي.

وفي مستوى التحليل يقسم علم الاقتصاد إلى اقتصاد جزئي واقتصاد كلي. فالاقتصاد الجزئي يركز على المنشأة الاقتصادية كوحدة للتحليل، أما الاقتصاد الكلي فيركز على النظام الاقتصادي ككل. وقد تطورت العديد من أدوات التحليل الجزئي والكلي. وقد ساهمت الأدوات الاقتصادية بنوعيها في كل مجالات وتيارات تحليل السياسات. فقد شكلت أدوات الاقتصاد الجزئي والكلي جزءً أصيلاً من صندوق أدوات (tool box) محلل السياسات في التيار الفني كما سنرى في الفصل الأخير في هذا الباب. واستخدم الــتيار السياسي الوصفي النظرية الاقتصادية في فهم وتحليل الأساس الإيديولوجي والسياسي للسياسات العامة، كما رأينا في حالة نظرية الاختيار العام.

النظريات الاقتصادية الكلاسيكية: السياسات المحايدة

لقد كان دور الدولة قبل أزمة الكساد العظيم في عام ١٩٢٩، ومن ثم نطاق السياسات العامــة، محــددا في حفظ الأمن والنظام الداخلي والخارجي فقط حتى تتمكن قوى العرض والطلب (السوق الحر) من أداء مهمتها في توزيع موارد المجتمع بصورة فعالــة. لقــد انبنى هذا الدور الحكومي على التصورات الفلسفية للنظريات السياسية الليبرالية ونظريات الاقتصاد الكلاسيكي التي كان آدم سميث (Adam Smith) وديفيد ريكـــاردو (David Ricardo) وثومـــاس مالثص (Thomas Malthus) من منظريها الأوائل.[٢] وسنحاول هنا أن نتتبع هذا الدور من خلال كتابات آدم سميث ونظرياته.

عـــاش آدم ســـميث فـــي الفـــترة من ١٧٢٣ إلى ١٧٩٠ وتمثل أفكاره نواة النظام الرأســمالي فـــي القـــرن الثامن عشر. تقوم أفكار آدم سميث (Adam Smith) التي تضـــمنها كـــتابه ثـــروة الأمـــم (Wealth of Nations) على أن فكرة الأمة الدولة (nation-state) هـــي عـــبارة عن مجموعة من الناس مرتبطين ببعضهم بمسؤولية تضـــامنية لـــرفاهية بعضـــهم البعض. ولكن هذا التصور للأهداف العامة يقدم آلية لتطـــبيقها تركـــز عـــلى العمل الفردي وليس العمل الحكومي. ولذلك فقد وصى آدم ســـميث بتبـــني نظام اقتصادي يقوم على الحرية الطبيعية يكون الفرد فيه حرا في تحقيـــق مصـــالحه الخاصة. ويرى آدم سميث في السعي الفردي لتحقيق المصلحة الاقتصـــادية الخاصـــة، تحقيقا لمصالح المجتمع لأنه عبارة عن تجمع أفراد. ولذلك يجب أن يكون دور الحكومة في المجتمع محدودا.

وقـــد اختلف سميث في هذا الخصوص مع فلاسفة المدرسة التجارية (Mercantile School) فـــي عصره الذين كانوا يدعمون تنظيم الحكومة وتدخلها في النشاط الاقتصادي لأن تحقيـــق الفـــرد لمصـــلحته يســـير فـــي اتجاه افقار الجميع. وقد رفض سميث هذا الاعـــتراض عـــلى أفكاره بقوله إذا كنت أرغب في شئ تنتجه أنت ولا أستطيع أنا إنـــتاجه فانـــه من الواجب على أن أقوم بإنتاج شئ ترغب فيه ثم نتفق على طريقة التـــبادل. وبذلـــك يكـــون كلانا قد استفاد لأنه وافق على التخلي عن شئ لا قيمة له بالنســـبة إليه وحصل على شئ ذي قيمة له. وبذلك يتم تدعيم الرفاهية العامة. وكما قال ســـميث فـــي عبارة مشهورة" أننا لا نحصل على غذائنا نتيجة لروح الخير في الجزار والخباز وصاحب النبيذ ولكننا نحصل عليه لاهتمامهم بمصالحهم الخاصة.[٣]

وتوضـــح هـــذه العبارات أن سميث يرى أن المصلحة الخاصة وروح التنافس هما القـــوة الاقتصـــادية الحقيقـــة ويساعدا في تحقيق فعالية الإنتاج لأنهما يساعدان في التخـــلص مـــن نوعين من أنواع الفاقد الاقتصادي وهما إنتاج السلع غير المرغوبة والإنـــتاج غير الكفء. ويشكل الجشع والتنافس عنده قوة الدفع الحقيقية للإنتاج وأنه لكل سلعة سعرين السعر الطبيعي الذي يشار له اليوم بالسعر العادي (normal price) وســـعر الســـوق (market price). وعـــرف السعر الطبيعي بأنه السعر الذي يغطى تكـــاليف الإنـــتاج مع هامش ربحي بسيط أما سعر السوق فهو السعر الذي تحصل

عــليه السلعة في السوق نتيجة لتفاعل قوى العرض والطلب. وحينما ينحرف سعر الســوق عن السعر الطبيعي فان هناك يد خفية تدفع الأسعار نحو سعرها الطبيعي. وهــذا ما يعرف عنده بالتناسق الطبيعي لقوى العرض والطلب. وينشأ هذا التناسق من حقيقة أن محاولة الرأسمالي في الحصول على أرباح كبيرة سوف تواجه برغبة زملائــه في الحصول على ربح وتساعد هذه المنافسة في دفع الأسعار نحو سعرها الطــبيعي وتخفيــض مداخيــل أصــحاب السلع. ويؤدى هذا التنافس السوقي بين الرأســماليين إلى مــنع الأرباح الضخمة والمداخيل الكبيرة فصاحب العمل مضطر للتــنافس للحصول على أمهر العمال الذين يتنافسون على أفضل الوظائف التي تدر أجــورا عاليــة ويتــنافس المستهلكون على الحصول على أجود السلع و أرخصها. ونــتيجة لكل ذلك يسعى المنتجون لتقليل تكاليف الإنتاج. وبذلك يتم استخدام الموارد وتوزيعها بأكفأ صورة ممكنة وتسود الكفاءة الاقتصادية.(٤)

لقــد تدعــم موقف آدم سميث هذا بآراء رصفائه في المدرسة الكلاسيكية من أمثال ديفيــد ريكاردو وروبرت مالتس وغيرهم. ولخص المفكر الاقتصادي رمزي زكي البــنيان الكلاسيكي في العديد من المرتكزات لعل أهمها فيما نحن بصدده من تحديد من دور الحكومة في السياسات العامة ونطاقها الآتي:

١. وجود قوانين طبيعية خالدة تتحكم في تسيير أمور الطبيعة والكون والمجتمع وقد أخذ الكلاسيك هذه الفكرة من فلاسفة الطبيعيين (الفزيوقراط). ومن هذه القوانين الاقتصادية. وكانوا يرون أن هذه القوانين ذات صورة صارمة ومطلقة لا يستطيع الفــرد أو الدولــة تغييرها أو إيقاف حركتها. وفى حالة تعويق أو عدم الاذعان لمــنطق هــذه القوانيــن فان الطبيعة تقف ضد ذلك وتنتج من ذاتها وتدفع بقوى مضــادة تعيد تصحيح الأوضاع على النحو الذي يعيد هذه القوانين للسيطرة. وقد كــان الكلاسيك يرون أن مفعول تلك القوانين يتم بصورة موضوعية مستقلة عن وعى أفراد المجتمع وعن طبيعة النشاط الاقتصادي الذي يقومون به.(٥)

٢. محوريــة فكــرة الحــرية الاقتصادية (economic freedom) التي تمثل المرتكز الأساســي للنشــاط الاقتصادي. ويشمل مفهوم الحرية هنا الحرية السياسية على الأســاس الليــبرالي كما تشمل حرية التجارة الداخلية والخارجية وحرية العمل

وحـــرية الـــتعاقد. وقـــد بلور الكلاسيك أطروحاتهم حول الحرية الاقتصادية في الشـــعار الشـــهير الذي يقول " Laisses Fairre ..Laisses Passez " والذي يعنى " دعه يعمل.. دعه يمر"، الذي عبروا به عن رفضهم للتدخل الحكومي في النشاط الاقتصـــادي والاجـــتماعي. وقـــد كـــانت فكـــرة الحرية الاقتصادية سندا لطبقة الرأســـمالية الصناعية الصاعدة في ذلك الوقت والتي كانت تضيق بالعراقيل التي تضـــعها الحكومـــة أمـــام الحـــرية الاقتصادية والموروثة من العهد الإقطاعي والرأســـمالية التجارية. فحرية التعاقد مثلا تعنى بالنسبة لهم حرية الرأسمالي في اســـتخدام العمـــال ودفع أجورهم على حسب قوانين العرض والطلب في سوق العمـــل دون تدخـــل مـــن الحكومـــة لفـــرض حـــدود دنيا للأجور. وقد وضع الكلاســـيكيون مبدأ الحرية الاقتصادية في مرتبة قوانين الطبيعة ودافعوا عنه بأنه يتماشـــى مع الطبيعة البشرية الباحثة دوما عن مصالحها الذاتية. وقد استخدمت هـــذه الفكرة لمعارضة المحاولات التي قامت بها الحكومات في بداية نشأة النظام الرأســـمالي الصناعية بهدف علاج الأحوال المتدهورة للطبقات الفقيرة آنذاك.(٦) فقد صور تدخل الحكومة في هذه الحالة وكأنه تدخل ضد التيار الطبيعي للحياة.

٣. أهميـــة المنافســـة الكاملة التي استمدت من فكرة الحرية الاقتصادية والتي تعنى حـــرية قوى السوق (العرض والطلب) دون أي مؤثر خارجي وذلك لأنها تتمتع بخاصـــية تنظيم نفسها بنفسها دون تدخل الحكومة أو الأفراد. والمنافسة الكاملة هـــي نقيـــض الاحـــتكار. ويقوم السوق بوظيفتين هامتين هما أولا أنه من خلال المنافســـة الكامـــلة تقوم آلية السوق بتخصيص وتوزيع الموارد الاقتصادية على مختلف مجالات الإنتاج والنشاط الاقتصادي على النحو الذي يوفر للمجتمع السلع الـــتي يريدها بالكميات الملائمة التي يرغب فيها وبالأسعار التي يستطيع دفعها. فمن خلال المنافسة الكاملة يتجاوب المنتجون مع طلبات المستهلكين ويستخدمون رؤوس أموالهـــم لإنتاج تلك السلع حتى يحققوا من وراء ذلك ربحا وتحدد قوى السوق وأسعارها التنافسية مستوى الإنتاجية المطلوب وتكلفتها الحقيقية. فإذا زاد المنـــتجون مـــثلا إنتاجهم من سلعة ما مقارنة بطلبات المستهلكين فان ذلك يؤدى إلى انخفـــاض الأســـعار وبالتالي يؤدى إلى تقليل معدلات الربحية بصورة تؤدى

إلى تخفيـض الإنتاج فيزول فائض الإنتاج ويعود التوازن بين الطلب على السلع وعرضها وتستقر الأسعار. وفى حالة إنتاج سلع أقل من الطلب عليها فان أسعار هـذه السـلع ترتفع بدرجة تغرى منتجيها أو منتجين آخرين بالدخول في عملية إنـتاجها فيخـتفي فـائض الطلب ويعود التوازن من جديد بينه وبين المعروض مـنها. وبذلك يستطيع المجتمع في إطار المنافسة الكاملة من تحقيق أكفأ استخدام لمـوارده. وتمكـن هذه المنافسة الكاملة من استقرار الأسعار فالمنتج الذي يرفع سـعر سلعته بمستوى أعلى من هامش الربح الطبيعي الذي يعكس تكلفة السلعة الحقيقية سيواجه بانصراف المشترين عنه إلى غيره ولذلك لا يستطيع منتج واحد أن يؤثـر عـلى الأسعار في السوق والسيطرة عليها بمفرده.(٧) ولعل هذا يفسر معـاداة الكلاسـيك للاحـتكار. أما الوظيفة الثانية التي يحققها السوق من خلال المنافسـة الكاملة فهي أنه يقوم بتنظيم عملية الدخول على الأفراد المشاركين في عمـليات الإنـتاج. فإذا زادت الأرباح والأجور في صناعة معينة عن المستوى العادي أو الطبيعي فسيؤدى هذا إلى إغراء رجال الأعمال والعمال الآخرين على الدخول في هذه الصناعة مما يؤدى إلى زيادة الإنتاج وتنخفض الأرباح والدخول عائدة إلى مستواها الطبيعي. وفى حالة تدني الأرباح والأجور في صناعة معينة إلى أقـل من مستواها الطبيعي مقارنة بالصناعات الأخرى فسوق يقود هذا إلى خـروج رأس المـال والعمال من هذه الصناعة فيتدنى الإنتاج وترتفع الأسعار وتعود الأرباح بالتالي إلى مستواها الطبيعي.(٨)

ومـن هـذا المنطـلق انتهى الفكر الكلاسيكي إلى حقيقة هامة هي أنه لا تعارض بين مصـلحة الفـرد ومصـلحة الجماعة وذلك لأن الفرد وهو يجتهد في تحقيق مصلحته الشخصـية يسعى من حيث لا يدرى ولا يقصد إلى تحقيق مصلحة المجتمع ككل. فالكل يعمل لتحقيق مصلحته الشخصية المباشرة وبالتالي مصلحة الجماعة فالفرد يحصل على خـبزه مـن الخباز وعلى ملابسه من النساج وعلى خضاره من الفلاح ليس لأن هؤلاء يفكرون في مصلحة الجماعة ولكن لأنهم يفكرون في مصالحهم الشخصية.

ومـن هنا جاءت فكرة اليد الخفية التي تقوم بتنظيم شؤون المجتمع وترتب أوضاعه بصـورة تتسـم بالتناسق والانسجام والتوازن. ومن هنا جاءت معارضة الكلاسيك

لــتدخل الحكومة لمعالجة مشاكل البطالة والفقر والغلاء واستغلال النساء والأطفال وزيــادة الجريمة. ونظروا لتلك المشاكل (كالأم) طبيعية عابرة تزول حينما يصحح السوق الخلل الموجود فيه. وبذلك فان التدخل الحكومي سيشكل تدخلا مخلاً بقواعد اللعــبة وقوى السوق. ففي رأيهم أن الاقتصاد سيتحرك تلقائيا لإصلاح أي خلل في حركة النمو الاقتصادي العام. ولهذا السبب ارتبط اسم آدم سميث خاصة والكلاسيك عامــة بمــا يعرف بنظام الاقتصاد الحر (laissez-faire). ويمثل هذا المنطق اليوم، بتعديلات طفيفة، الأساس الفكري للفلسفات المحافظة المعاصرة.

ويمــثل الفكــر السياســي الليبرالي (political liberalism) الجانب الآخر من العملة الاقتصــادية الكلاســيكية ، حيث أن أفكار الحرية وحقوق الإنسان في إطار فهمها الليــبرالي تمثل شعارات مكملة لليبرالية الاقتصادية. وقد تضافرت جهود هذا الفكر مــع الفكر الاقتصادي الكلاسيكي لعرض الحرية في صورة تخليص وتحرير الفرد من سيطرة الحكومة عن طريق الالتزام بمبادئ الحرية الليبرالية السياسة التي كانت ثــورة حقيقيــة فــي وقــتها معبرة عن مصالح الرأسمالية الصناعية الناشئة بازاء الرأسمالية التجارية والمصالح الإقطاعية.

لقــد تأثرت آراء سميث بما يجب أن يكون عليه دور ما أصبح يعرف الآن بالسياسة العامــة. وبالرغم من أن آراءه في هذا الخصوص قد تأثرت بآراء فلاسفة سياسيين ســبقوه فــي هــذا المجــال من أمثال سير ولي بيتي (١٦٢٣-١٦٨٧) والفيلسوف السياســي ديفيد هيوم (١٧١١-١٧٧٦) فإن كثيراً من ملاحظاته أصيلة ونابعة عنه. وكــانت أقــوى توصياته فيما يتعلق بالسياسة العامة هي الدعوة إلى حرية التجارة الخارجية والداخلية.[٩] ولذلك حدد سميث دور الحكومة ومن ثم السياسات العامة في ثلاث مجالات وهي[١٠]:

١. تأسيس واستدامة الأمن القومي: وهذا يشمل سياسات الدفاع الخارجي والمحافظة عــلى الأمن الداخلي وذلك بغرض حراسة واستدامة حرية قوى السوق وقواعد اللعــبة الاقتصادية ومنع الاحتكار. وهذا يعنى أن على الدولة أن تنشئ وتصرف على جيش قوى وقوات شرطة وأمن داخلي لحراسة النظام الاقتصادي. ومن هنا جــاء وصــف هــذه الدولة بالدولة الحارسة. وهذا أيضا يفسر الطابع العسكري

لـــلدولة فـــي بداية نشأة الرأسمالية الصناعية حتى أنه ورد عن بسمارك قوله أن ألمانيا ليست دولة لها جيش وإنما هي جيش له دولة.

٢. إدارة العدالة : وتتكامل هذه الوظيفة مع الوظيفة السابقة في المحافظة على نظام السـوق الحر وتركز على الجانب القانوني الذي يتضمن الأركان الأساسية لنظام الاقتصـــاد الحر ولعل أهم هذه الأركان هو المحافظة على حقوق الملكية الخاصة لوســائل الإنـــتاج ودعـــم الحريات الاقتصادية والسياسية العامة. وتتضمن هذه الوظيفـــة إنشاء مؤسسات القضاء وحفظ الأمن العام والنظام. ومن هنا أيضا جاء وصف هذه الدولة بدولة الأمن والنظام. (law and order).

٣. إنشـــاء وإدارة الأشـــغال العامة التي لا يمكن أن يقوم بها القطاع الخاص لعدم ربحيتها.(١١)

إن الاعتقاد الذي كان سائدا بوجود يد خفية تقوم بتنظيم عمل قوى العرض والطلب بصـــورة تؤدى إلى تحقيق مصالح الغالبية من السكان – أي الديمقراطية الاقتصادية جعـــلت دور الحكومـــة وبالتالي سياساتها العامة هامشيا. وبذلك يجب أن يكون دور الدولة في النشاط الاجتماعي والاقتصادي هو الاستثناء وليس القاعدة، وذلك لأن أي تدخـــل من الحكومة في عمل قوى العرض والطلب سيكون له أثر سيئ على تناسق هذه القوى في الواقع مما قد يؤدى إلى انهيار اقتصادي ومشاكل اجتماعية. ولهذا كان المفكـــرون الليبراليون والاقتصاديون الكلاسيكيون، وفى مقدمتهم المفكر الاقتصادي آدم ســـميث، يطالبون بأن تلعب الدولة دورا محايداً بين طبقات المجتمع، فلا يكون نشـــاطها مـــتحيزا ســـلبيا ولا إيجابيا على أي من طبقات وأفراد المجتمع، وهذا هو المعنى الحقيقي للحرية السياسية والاقتصادية في إطار النظام الكلاسيكي.(١٢)

ويعـــني كل هذا أن تكون سياسات الحكومة محايدة بمعنى ألا توجه لخدمة أحد في صراعه وبحـــثه عـــن مصالحه الخاصة وإنما تقوم بتوفير الإطار الدستوري والقانوني الذي يساعده في تحقيق تلك المصلحة. فهي تلعب في هذا الإطار دور حكم اللعبة (referee).(١٣)

ولـــتحقيق هـــذا الحيـــاد في سياسات الدولة أكد الكلاسيك على ضرورة أن لا يؤثر النشـــاط المـــالي للحكومة وسياساتها على قرارات المستهلكين في السوق –الطلب– ولا عـــلى قرارات وتصرفات القطاع الخاص في تخصيص الموارد وإنتاج السلع –

العــرض-. ولهــذا كــان لــزاما عــلى الحكومة أن تأخذ من الضرائب (ايرادات الموازنة) من أفراد المجتمع ما يكفيها لأداء وظائفها الأمنية والنظامية فقط على أن تؤخذ تلك الضرائب بصورة لا تؤثر على القوة الشرائية للأفراد. وقد قامت المبادئ الضــريبية فــي الفكر الكلاسيكي لتحقيق هذا الهدف. ومن تلك المبادئ مبدأ عدالة الضرائب الذي فسرت فيه العدالة بأن تفرض الضرائب بنسب ثابتة لا تتغير بزيادة أو نقصــان الدخل حتى لا تتغير المسافة بين مساحات الدخول وتؤدى إلى مساعدة بعــض الطــبقات عــلى حساب طبقات أخرى كما يحدث في الضرائب التصاعدية الحديــثة. فمثلا تؤخذ الضرائب بنسبة ٢% من كل الدخول، الشيء الذي يؤدي إلى حفظ المسافة بصورة نسبية بين كل طبقات المجتمع.(١٤)

وحتى يكون أثر الإنفاق الحكومي حياديا على قوى السوق فيجب أن تلتزم الحكومة بمــا يعــرف بالموازنة الموزونة والتي تعنى أن تكون النفقات في حدود الإيرادات الضريبية وهذا يعنى إرجاع ما أخذته الحكومة من قوى شرائية في صورة ضرائب إلى السوق الاقتصادي عن طريق قراراتها الإنفاقية كمستهلك وبذلك يكون لسياساتها أثــرا محــايداً عــلى قوى السوق ولا تؤثر على قرارات المنتجين والمستهلكين في الســوق الاقتصادي. ولعل هذا هو السبب في أن شعار تلك المرحلة كان هو الجيد مــن الحكومــة هو القليل من الحكومة (Less government is good government). وقد أدى هذا لأن تكون موازنة الحكومة مرآة تعكس هذا الدور المحايد للدولة.(١٥)

لكــل هــذه الأســباب لم تكن موازنة الدولة أكثر من تقديرات للإيرادات الضريبية موزعة على الخدمات الأمنية. لقد كانت كل نفقات الحكومة الأمريكية في مطلع هذا القــرن لا تتعدى في جميع مستوياتها الاتحادية والمحلية مبلغ ٦,١ بليون دولار أي ما يعادل نسبة ٨% من الناتج القومي الإجمالي. وكان نصيب الحكومة الفدرالية من ذلــك المبلغ حوالي ٥٠٠ مليون دولار.(١٦) وهذا يساوى الآن اعتمادات أحد البنود الصــغيرة فــي الموازنــة الفدرالية الأمريكية والتي يقدر عجزها في عام ١٩٩٩ ببلايين الدولارات.(١٧)

وخلاصة القول فإن النظرية الاقتصادية الكلاسيكية كانت تعطي لمفهوم السوق وآلية اليــد الخفيــة فيه بعداً صوفياً طبيعياً يرقى إلى مستوى العقيدة. وتنظر بالتالي نظرة

ســلبية لسياســات الحكومة وذلك لأنها تعتقد أن نظام اتخاذ القرارات الفردي الذي يقــوم عــلى المصــلحة الذاتية البحتة أكثر كفاءة وأكثر تحقيقاً لمصلحة الغالبية من الســكان من نظام اتخاذ القرارات الجماعي بواسطة الحكومة. ومن ذلك فإن سميث كــان يعــتقد ويحــذر من الدور التدميري للمنافسة الذي يمكن أن تقوم به الحكومة والمؤسســات المنشــأة بموجــب قــانون حكومي خاصة إذا كانت تتمتع بامتيازات احتكارية كما هو الحال في العهد الاستعماري.

نظريات كينز: دولة الرفاهية والسياسات المتدخلة

لــم يكــن سميث غافلا عن التأثيرات السيئة لنظام الاقتصاد الحر رغم قناعته بأن المحصــلة الــنهائية لهــذا الــنظام هو تحقيق رفاهية المجتمع وذلك بتوسيع فرص الاســتهلاك للســلع لتشــمل كل الطبقات الفقيرة. كما أنه لم يكن غافلا عن خطورة الــنزعة الفــردية لتحقيق المصلحة الخاصة التي كان يرى أنها مدمرة إذا لم تقيد بالعدالــة الــتي يفسرها بمعنى المساواة في الفرص فقط. ولكنه كان يعتقد أن مسالة المصــلحة الخاصــة ســتجد حلا مقبولا إذا وجد أفراد المجتمع فرصا متساوية في تحقيقها في إطار سياسي وأخلاقي مقبول من الجميع. وفى غياب هذا الإطار تصبح الحكومــة أداة لحمايــة الأغنياء ضد الفقراء أو الذين يملكون ضد الذين لا يملكون. وعادة يتم إغفال هذه الحقيقة اليوم في أفكار سميث.(١٨)

لــم يكــن آدم ســميث معارضا للرفاهية العامة ولكنه كان يعتقد أنها ستكون نتيجة ناجــزة لــنظام الســوق الحر وتناسق قواه. كما أنه كان واعيا بحقيقة أن الواقع لا ينطــبق تمامــا عــلى نموذجــه الســوقي ويمكن أن ينتج من ذلك كثيرا من الفاقد الاقتصــادي وعــدم المساواة، ولكنه كان يعتقد أنه على المدى الطويل تمثل صفات النظام والاستقرار والنمو خصائص طبيعية في الرأسمالية. لم يكن آدم سميث مؤيدا لــلرأي القــائل بأن التفاوت في الدخل عملية عادلة. لقد كان فكر سميث الاقتصادي مــتفائلا وذلــك لأنــه كان يعتقد أن الاقتصاد سيستمر في النمو عن طريق الإنتاج المــتعاظم بســبب الاســتثمار فــي التكــنولوجيا ومــا ينتج عنها من تقسيم العمل والتخصــص. ويــرى في التجارة الحرة وتطور التكنولوجيا الوسيلة الوحيدة لتقوية

تقسـيم العمـل المفيد جدا في تعظيم الإنتاج وتحسين إنتاجية العامل. كما يرى في نظـام السوق الحر قوة كبيرة لبناء وتراكم رأس المال في صورة معدات وماكينات تسـاعد فـي خلق الوظائف وتحقيق الاكتفاء الذاتي للجميع. وتنبأ بأن أي إبطاء في حركة الاقتصاد هي مؤقتة وسوف تصحح نفسها تلقائيا.

لقـد أثبتت أزمة الكساد العظيم في عام ١٩٢٩ إثباتاً عملياً خطأ هذا الرأي المتفائل المـثالي. وذلـك لأنه في إطار النظرية الكلاسيكية فإن الأزمات الاقتصادية أزمات طارئـة وسـيقوم نظام السوق بعلاجها بصورة أوتماتيكية وطبيعية لا تتطلب تدخلاً خارجياً. وقد كان هذا الرأي مناقضاً لآراء الاقتصاد الماركسي الذي كان يقوم على مقولـة أن الأزمات الاقتصادية هي من طبيعة النظام الرأسمالي وستؤدي في النهاية إلى فـنائه. ولم يكن معروفاً في أيام سميث حدوث مشاكل بطالة (كساد) أو تضخم (فـائض إنتاج) بسبب الاعتقاد بالميل الطبيعي لقوى العرض والطلب نحو التوازن فـي المـدى الـبعيد. ولذلك قادت أزمة الكساد في عام ١٩٢٩ إلى هزة عنيفة في العقيـدة الكلاسـيكية. وكـان إنقاذ النظام الرأسمالي من هذه الأزمة على يد مفكر اقتصادي إنجليزي هو جون ماينارد كينز.

لقد كانت هناك معارضة للرأي الكلاسيكي الذي يحصر دور الدولة في الجانب الأمني الذي تبنته النظريات الكلاسيكية حتى قبل حدوث الأزمة الاقتصادية العالمية في عام ١٩٢٩. ولقد قاد هذا الرأي المعارض الاقتصادي البريطاني جون ماينراد كينز في مطلع العشرينات من القرن العشرين. لقد عاش جون ماينراد كينز في الفترة ما بين عام ١٨٨٣ وعام ١٩٤٦ وأصدر كتابه الشهير "النظرية العامة في التوظيف وسعر الفائدة والنقود" الذي أحدث إنقلاباً في النظام الاقتصادي الرأسمالي. وقد بدأ كينز نفسه كلاسيكيا على يد أستاذه الفرد مارشال الذي عاش في الفترة ما بين ١٨٤٢-١٩٢٤ وقـام كيـنز في أول أمره بتدريس النظرية الكلاسيكية وطغت أفكارها على كتاباته الأولى. ولكـن كـان لمعايشـته لأحـداث الكساد العظيم أثرا بالغا في تغير أفكاره الكلاسيكية خاصة وأن عمره في أثناء الأزمة كان ٤٦ عاماً وهى سن النضج.(١٩)

وقـد كانت هذه الأزمة من أسوأ الأزمات التي عصفت بالنظام الرأسمالي ونظريات الاقتصـاد الكلاسـيكي الـتي فشلت في تقديم تفسير لحدوثها في إطار توازن قوى

السوق الطبيعي الذي تأسست عليه وفشلت في تقديم حلول عملية للخروج منها. ولم يــنج مــن سلبيات تلك الأزمة أي بلد من بلاد العالم الرأسمالي. ولعل مما زاد من الأثــر العنيف لتلك الأزمة أن العالم الرأسمالي شهد في فترة ما بعد الحرب العالمية الأولى في السنوات (١٩٢٤-١٩٢٨) فترة انتعاش اقتصادي كبير.[٢٠]

وفي خــريف ١٩٢٩ وفي يــوم ٢٤ أكــتوبر (تشرين أول) منه وهو اليوم الذي عــرف بيــوم الخميــس الأسود بيعت في بورصة نيويورك كميات كبيرة من اسهم الشــركات والسندات فهبطت أسعارها هبوطا مريعا وخسر آلاف الأشخاص أموالهم فــي لحظات قليلة. وأندفع الأفراد يسحبون ودائعهم من البنوك بعد أن ساد جو من عــدم الــثقة مطالــبين بصرف أوراق البنكنوت ذهبا ولما كانت كميات كبيرة من الــتداول الــنقدي (حوالي ٦٠%) لا يقابلها غطاء ذهبي فان هذا قد أدى إلى انهيار النظام البنكي وأعلنت كثير من البنوك إفلاسها وأغلقت أبوابها وانهارت قوى الطلب والأســعار والناتج المحلى وتراكمت السلع في المخازن وأفلست الشركات وأغلقت أبوابهــا وتزايدت بذلك معدلات البطالة. و تسربت الأزمة من الولايات المتحدة إلى بقية دول العالم الرأسمالي نتيجة للارتباط الوثيق بين أسواقها.[٢١]

لقــد أثبتت هذه الأزمة عشوائية قوة العرض والطلب وسخف فكرة اليد الخفية التي قــام عــليها بناء الاقتصاد الكلاسيكي. لقد كان لتفشى حالة الكساد والبطالة وعجز النظام الاقتصادي الكلاسيكي من مواجهة الأزمة دور في إعادة النظر في صلاحية الأســس الكلاســيكية للــنظام الاقتصادي الحر. وفى هذا الجو ظهرت نظرية كينز الاقتصــادية مبشــرة بفكر اقتصادي جديد يختلف اختلافا بينا عن الفكر الاقتصادي الــذي كــان سائدا من قبل. لقد أثبت لورد كينز أن التمسك بمبدأ الموازنة الموزونة الــذي يعكس ويجسد الدور المحايد للحكومة والسياسات العامة في الفكر الاقتصادي الكلاسيكي في كل الأحوال قد يسبب أضرارا بليغة بالاقتصاد القومي.[٢٢]

أثــبت كيــنز أنه لا توجد قوى تلقائية في السوق تضمن تحقيق التوازن الاقتصادي الــذي يمثل عصب النظرية الكلاسيكية. وذلك لأن قوى السوق تتأرجح بين طرفي الكســاد والتضــخم مســببة أزمات كسادية وتضخمية على المدى البعيد والقريب. وبالــتالي لابــد من التدخل من جانب الدولة لإحداث هذا التوازن بين قوى العرض

والطــلب من خلال ما يعرف بالسياسة الاقتصادية والسياسة المالية. ومن هنا ظهر الــدور الجديــد للدولة وهو الدور المتدخل في النشاط الاقتصادي والاجتماعي. وقد أشار كينز باستخدام الموازنة الحكومية في إحداث هذا التوازن واقترح لذلك أدوات وأســاليب ماليــة تعــرف بالماليــة الوظيفية. وبالتالي أصبحت الموازنة هي الأداة الرئيســية لــتحقيق الدور المتدخل الجديد للدولة وظهرت نتيجة لذلك دولة الرعاية والــرفاه فــي الدول الرأسمالية وظهر القطاع العام بعد أن أصبحت الدولة مسؤولة مسؤولية أخلاقية عن تقديم كثير من الخدمات الاجتماعية للمواطنين.(٢٣)

لقــد قبــلت معظــم الدول الرأسمالية الغربية نظريات كينز الاقتصادية التي شكلت بــرنامجا اقتصــاديا تعزى له كل النجاحات التي حققتها الاقتصاديات الرأسمالية في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية.(٢٤)

ويكفــي أن نذكــر في خاتمة هذا الجزء أن الدولة في الأنظمة الغربية قد أصبح لها دور اجــتماعي واقتصادي كبير وبالتالي صارت الموازنة العامة واحدة من الوسائل الاقتصادية والسياسية والإدارية الرئيسية في المجتمع.

لقــد تمكنت الدول الغربية باستعمال الموازنة الحكومية كأداة إدارية اقتصادية مرنة مــن تحقيق قفزات اقتصادية كبيرة طوال فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. ولعل الــزيادة في الحجم والدور التعاظم للقطاع العام في الدول الرأسمالية هو أبرز الأدلة عــلى الــدور الجديــد لــلدولة والذي ارتبط بفلسفة سياسية جديدة مرتبطة بأفكار الديمقــراطية الاشــتراكية والأفكــار الليــبرالية الحديثة.(٢٥) وقد قادت المسؤوليات المــتعاظمة والجديــدة لــلدولة إلى التوسع في الجهاز الإداري كما هو واضح من الــزيادة المضــطردة فــي مؤسسات القطاع العام التي تقوم بأداء وتقديم الخدمات للمواطــنين كما وأنها تساهم في إدارة دفة الاقتصاد. وبهذا التطور دخلت السياسات العامة والموازنة العامة كأداة إدارية مرحلة جديدة ومؤثرة في حياة المجتمعات. لقد أثبــتت بعــض الدراســات التي قامت على مقارنة النفقات والدخل في المؤسسات الخاصــة والحكومــة أن من بين خمسة وعشرين منظمة خاصة وحكومة في العالم هنالك أربعة عشر منها حكومية.(٢٦) وذلك كما هو واضح في الجدول التالي.

جدول رقم (١)

أكبر ٢٥ منظمة عالمية مرتبة حسب الدخل السنوي في عام ١٩٧٤

الرقم	المنظمة	الدخل بالبليون دولار
١	الحكومة الفدرالية/ الولايات المتحدة	٩،٢٦٤
٢	حكومة الاتحاد السوفيتي	١،٢٥٩
٣	حكومة ألمانيا الغربية	٧،١٤٤
٤	حكومة اليابان	٢،٦٤
٥	حكومة المملكة المتحدة	٨،٥٢
٦	شركة اكسون (Exxon)	١،٤٢
٧	الحكومة الفرنسية	٥،٤١
٨	شركة جنرال موتورز	٦،٣١
٩	شركة التلغراف الامريكية	٢،٢٦
١٠	شركة فورد الامريكية	٦،٢٣
١١	الحكومة الايطالية	٣،٢٣
١٢	شركة تكساكو (TEXACO)	٣،٢٣
١٣	الحكومة الكندية	١،٢٢
١٤	شركة موبيل أويل	٩،١٨
١٥	حكومة هولندا	٦،١٧
١٦	الحكومة الأسترالية	٢،١٧
١٧	حكومة ولاية كاليفورنيا	٥،١٦
١٨	شركة بترول الخليج	٥،١٦
١٩	شركة سيرز (SEARS)	١،١٦
٢٠	حكومة ولاية نيويورك	١٦
٢١	شركة المواصلات العالمية	٨،١٣
٢٢	شركة جنرال اليكتريك	٤،١٣
٢٣	الحكومة السويدية	٤،١٣
٢٤	شركة آى.ب.م (IBM)	٧،١٢
٢٥	الحكومة البلجيكية	٣،١٢

المصـــدر: كـــتاب روبـــت لي (Robert D.Lee)، و كتاب: مختار الأصم وآخرون، ص٤١ (أنظر قائمة المراجع)

يتضح من الجدول أن الدولة الرأسمالية لم تعد في عام ١٩٧٤، الذي يمثل ذروة فترة الاقتصاد الكينزي، تلك المؤسسة الأمنية الصغيرة التي تطالب بتقليل نفقاتها وحصرها قـــدر الإمكـــان فـــي نطـــاق أداء الوظائف الأمنية. فبالإضافة إلى أن هناك بعض الحكومات التي لم يرد ذكرها في الجدول لعدم توفر إحصاءات عنها والتي كان من الممكـــن أن تزيد عدد الحكومات في هذه القائمة مثل الصين وبعض الدول الخليجية البترولية، نجد أن القائمة قد تصدرتها خمس حكومات قبل أن تظهر مؤسسة خاصة واحـــدة. إن هـــذا الوضـــع يعبر عن التغيرات السياسية التي حدثت في فترة ما بعد الأزمـــة الاقتصـــادية والحرب العالمية الثانية. ولا يوجد في تلك الفترة وحتى عام ١٩٧٤ أحـــد يشك في أهمية تدخل الدولة في الاقتصاد حتى بعد أن بدأت السياسات المالية المبنية على أسس الاقتصاد الكينزى في الانهيار في بداية السبعينات بظهور ما يعرف بأزمة الكساد التضخمي (stagflation) والتي وصلت ذروتها في انهيار أسواق العملات في عام ١٩٨٧ بسبب العجز الضخم (والذي يدل على نشاط حكومي كبير) في موازنة الولايات المتحدة الأمريكية مما أدى إلى هبوط سعر الدولار هبوطا هدد بتكرار الأزمة الاقتصادية العالمية في عام ١٩٢٩.

ولعله من الممكن أن تنجلي هذه الأزمة الاقتصادية الجديدة عن دور جديد للدولة في النظم الرأسمالية ولكنه مهما حدث فانه لن يكون دورا انكماشيا.[٢٧] وذلك لأن الدور الـــذي تلعـــبه السياســـات العامة في إدارة النشاط الاقتصادي والاجتماعي قد تمدد بصـــورة تعـــدت الحدود الاقتصادية الضيقة وشمل تأثيرها كل الجوانب الاقتصادية والاجـــتماعية والسياسية والعسكرية مما جعل دراستها الأكاديمية تتمدد وتنتشر في كـــل العـــلوم الـــتي تهتم بتلك النشاطات. ويكفى أن نقول أن إدارة الرئيس ريجان والرئيســـة الـــبريطانية مارجريت تاتشر قد جاءا للحكم كمعارضين لأسس الاقتصاد الكيـــنزي مسلحين بما يعرف بالثورة اليمنية أو النيوكلاسيكية الجديدة بهدف تقليص نشاط الدولة الاقتصادي بعد الكساد التضخمي الذي ساد البلدين نتيجة للتوسع الكبير فـــي نشـــاط الدولة في الولايات المتحدة وبريطانيا حتى مطلع السبعينات.[٢٨] ولكن رغـــم بقاء الرئيسين في الحكم لمدة تزيد عن الثمان سنوات لم يحدث تقليص يذكر فـــي نشاط الدولة العام إذ أن هذا النشاط قد صار مقبولا في العرف الاجتماعي في الدول الغربية.[٢٩]

النظرية الاقتصادية الماركسية: السياسات الشمولية

١ – النظرية الكلاسيكية الماركسية:

تطـــور النظام الرأسمالي بصورة تلقائية كنتيجة لحركة تطور التاريخ التي أدت إلى حـــدوث الـــثورة الصـــناعية في بريطانيا منذ منتصف القرن الثامن عشر. ولم يكن الـــنظام الرأســـمالي نتيجة لفكرة أيدولجية مسبقة لمنظر اقتصادي أو اجتماعي وإنما جاء هؤلاء المفكرون من أمثال آدم سميث ورصفائه لتأصيل ووصف النظام نظرياً. ومـــع ذلك لم يسلم النظام حتى من انتقاد مؤيديه، فقد وجه ديفيد ريكاردو نقداً عنيفاً لطـــبقة مـــلاك الأراضـــي وفكـــرة الريع الاقتصادي (economic rent)، كما أشار روبـــرت مالـــثس إلى الآلام البشرية التي لا مناص منها في إطار النظام الرأسمالي وأن النظام الرأسمالي لا بد أن يتضمن تضحيات. وكذلك طالب جون ستيورت ميل (John Stuart Mill) بالـــتخفيف مـــن حـــدة المظالم ببعض الإجراءات الإصلاحية لمصـــلحة الطـــبقة الفقيرة. ولكن رغم هذه الانتقادات فقد ظل رواد الفكر الرأسمالي بالاعتقاد والتعامل مع النظام كنظام طبيعي.(٣٠)

ومـــن جانب آخر فقد ظهر وفي إطار نفس الفترة التاريخية فكر راديكالي يرفض النظام الرأســـمالي الـــذي يقوم على مؤسسة الملكية الخاصة، ويدعو إلى إقامة نظام اشتراكي يعـــتمد عـــلى المـــلكية العامة لوسائل الإنتاج. وقد تبلور هذا الفكر وتأكدت معالمه في كـــتابات كـــارل مـــاركس (Karl Marx) وزميلـــه فريدريك إنجلز (Friedrich Engles) بإصـــدار الإعـــلان الشـــيوعي في عام ١٨٤٨ ثم في كتابات ماركس اللاحقة وخاصة كتابه رأس المال. وقد عرف هذا الفكر بالنظرية الماركسية.

ورغـــم أن النظرية الماركسية فكرة اقتصادية سياسية اجتماعية متكاملة، ولكن الذي يهمنا منها هنا هو فكرتها الاقتصادية. ومن الناحية العامة أسس ماركس مذهبه على أربع مبادئ أساسية:(٣١)

١) مجرى التاريخ تتحكم فيه القوى الاقتصادية.
٢) التاريخ ما هو إلا سجل لحرب الطبقات.
٣) الحكومة ما هي إلا أداة تستخدمها طبقة في قهر طبقة أخرى.
٤) العنف والقوة هما الوسيلتان الوحيدتان لتحقيق أي تغيير أساسي في المجتمع.

ويرى ماركس أن النظام الرأسمالي هو نتيجة ناجزة لتطور وسائل الإنتاج التي تفسر حركة المجتمع من المجتمعات المشاعية الأولى، إلى النظام الطبقي العبودي، إلى النظام الإقطاعي ثم إلى النظام الرأسمالي. ويعتبر أي نظام متقدماً بالنسبة للنظام السابق له لأنه يكون نتيجة لتطور التكنولوجيا وبالتالي علاقات الإنتاج. ولذلك لا ينكر ماركس الدور التقدمي للرأسمالية في تطوير التقنية وعلاقات الإنتاج، ولكنه يعتقد أنها لن تلبث أن تتحول إلى نظام يقف أمام حركة التقدم يجب إزالته بثورة اشتراكية حتمية في اعتقاده.

ولم تحدث الثورة الاشتراكية في بريطانيا كما كان يتوقع ماركس لأن النظام الرأسمالي فيها قد بلغ درجة عالية من النضج، وقد حدثت الثورة في بلد رأسمالي شبه إقطاعي هو الاتحاد السوفيتي السابق الذي كان يعتقد قادته أن نظامهم هو النظام الاشتراكي الذي يمثل النظام الرأسمالي مرحلة سابقة له. ويتميز النظام الرأسمالي عندهم بالتناقضات الداخلية التي تنبع من الاستغلال وعدم العدالة فيه.

وتعتمد النظرية الماركسية اقتصادياً على نظرية قيمة العمل (Labour Theory of Value) وهي الفكرة التي تقول أن القيمة الاقتصادية أو التبادلية لأي سلعة تتحدد فقط بكمية وقت العمل المطلوب لإنتاجها، وبذلك تجعل الماركسية العمل هو عنصر الإنتاج الوحيد في مقابل عناصر الإنتاج الأربعة التي تقوم عليها النظرية الاقتصادية الرأسمالية وهي رأس المال والعمل، والأرض والمنظم. ونتيجة لهذه الفكرة فإن المنتج الوحيد هو "العامل". وبسبب وجود مؤسسة الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج في النظام الرأسمالي، فإن الرأسماليين يملكون وسائل الإنتاج (الماكينات والمعدات) الضرورية للإنتاج في المجتمع الصناعي. ويعتمد العمال على صاحب العمل في التوظيف وكسب عيشهم لأنهم لا يملكون إلا قوة عملهم.

ومع الأخذ في الاعتبار ضعف قدرة العامل في المساومة ورغبة صاحب العمل في تعظيم الربح فإن الأخير سيعمل على استغلال الآخر وذلك بدفع أجر يومي له أقل بكثير من قيمة العمل اليومي المنتج. وسيدفع صاحب العمل للعامل جزء من إنتاجيته يساعد في بقاء العمل حياً ويصادر باقي الإنتاج في صورة ربح (profit) أو كما يسميه ماركس فائض القيمة (surplus labour). وباختفاء الملكية الخاصة في النظام الاشتراكي سيختفي هذا الاستغلال.

ويعتـــبر نظـــام الاتحـــاد السوفيتي السابق ودول أوربا الشرقية هي الشكل التطبيقي للنظام الاشتراكي الذي يعتمد على خصائص مؤسسية يمكن تلخيصها في خاصيتين أساسيتين هما:[٣٢]

١) ملكية الدولة لكل وسائل الإنتاج.

٢) التخطيط الاقتصادي المركزي للسياسات العامة.

وقـــد أســـس قيـــام الاتحاد السوفيتي فكرة انقسام العالم إلى معسكرين هما المعسكر الاشتراكي والمعسكر الرأسمالي. وقد كان الصراع الإيدولوجي بين المعسكرين هو أســـاس الحـــرب الباردة (Cold War) التي تصف العلاقة بين المعسكرين منذ عام ١٩١٧ والـــتي احتدمت بعد نهاية الحرب العالمية الثانية على وجه خاص. وقد أثر هـــذا الصراع على كل دول العالم وسياساتها، حتى انتهى بسقوط الاتحاد السوفيتي فـــي عـــام ١٩٨٩، وهيمنة النظام الرأسمالي بفلسفة اقتصادية وسياسية جديدة بقيادة الولايات المتحدة فيما يعرف بالنظام العالمي الجديد.[٣٣]

وخلاصـــة القـــول في أمر النظرية الماركسية فإننا يجب أن نميز بين أساليب تحليل السياســـات الـــتي تقدمها، والتي يستخدمها الآن بصور مختلفة كتاب مؤيدون للنظام الرأسمالي، وبين الفكر أو الجانب الفلسفي فيها والذي ارتبط بأفكار إلحادية جاهلة لا تناســـب عقيدتـــنا الدينية؛ فالماركسية تقدم منهجاً لتحليل السياسات، يمكن أن يكون مفيـــداً فـــي تفســـير وتحـــليل بعض أنواع السياسات. كما أننا يجب أن نلاحظ أن الماركســـية تمـــثل جـــزءً مـــن الفكر الغربي، ويشبه العداء الدائر بين الرأسمالية والماركسية الصراع الذي يدور بين المذاهب في إطار الدين الواحد.

٢ – السياسات الاشتراكية الشمولية

رغـــم أن موضوع دور الحكومة في الدول الاشتراكية لا يدخل كثيرا في مواضيع الفصول القادمة ولكن رغم هذا فإنه من الضروري إعطاء صورة عامة لهذا الدور. لقـــد تركز النقاش في الجزء السابق على دور الحكومة في الدول التي تتميز بأنظمة اقتصـــادية رأسمالية حرة. ولعله من نافلة القول أن نذكر أن دور الدولة الاقتصادي فـــي الـــدول الاشتراكية يكاد يكون شاملا حيث أن الدولة كانت تسيطر على جميع

وســـائل الإنـــتاج الرئيســـية. إن كـــثيرا من الاقتصاديين الاشتراكيين يعترفون بأن الحكومة لا يمكن أن تدير كل الأنشطة الاقتصادية بكفاءة عالية ولذا يجب أن تترك بعـــض الأشـــياء للقطاع الخاص. وحتى في الاتحاد السوفيتي السابق نجد أن هناك قطاعـــا خاصا يتكون من بعض صغار التجار والعاملين في مجال الأشغال اليدوية وصغار المزارعين في المزارع الجماعية التي تمنحهم الدولة بعض القطع الزراعية الخاصـــة لزراعـــتها. ونجـــد هـــذه الصورة بدرجات متفاوتة في الدول الاشتراكية الأخـــرى مثل يوغسلافيا وبولندا والصين التي توسع فيها القطاع الخاص كثيرا بعد وفاة ماوتسي تونج.[٣٤]

ولكـــن رغـــم وجـــود هذا القطاع الخاص في الدول الاشتراكية نجد أن الدولة هى المـــالك الأوحـــد لكل قطاعات الإنتاج الرئيسية في المجتمع. ولهذا فان دور الدولة الاشـــتراكية ليـــس مجرد دور تدخلي أو دور موجه للاقتصاد بغرض حفظ التوازن الاقتصـــادي والاجـــتماعي كما رأينا عند الحديث عن دور الدولة في الدول الغربية الرأســـمالية، ولكـــنه دور يسيطر على جميع أوجه النشاط الاقتصادي المنتج. ولهذا اتخـــذ دور الدولـــة في السياسات العامة اتجاها مختلفا. فبينما نجد أن سياسة الدولة الاقتصـــادية والمالية في الأنظمة الرأسمالية تسير في اتجاه شبه مستقل عن السياسة الـــتي تتـــبعها المنشات الخاصة، نجد أن السياسات العامة في الدول الاشتراكية قد أخـــذت صـــورة تخطيطية اتجهت للاندماج التام في الخطة الاقتصادية والاجتماعية الشـــاملة للدولة. وهكذا يتضح لنا أن دور الدولة المالي في الدول الاشتراكية يستأثر بجـــانب هـــام مـــن نشاطها الاقتصادي والتنظيمي ويرتبط ارتباطا عضويا بتخطيط الاقتصـــاد القومـــي وبتوزيع الدخول وإعادة توزيعها.[٣٥] ولهذا فان الموازنة العامة فـــي الدول الاشتراكية تسيطر تقريبا على كل النشاط الاقتصادي. فالدولة تملك كل القطـــاع الصـــناعي وتحـــدد أســـعار وسياسات الإنتاج والتوظيف. كما أن قرارات الإنـــتاج تـــتخذ وفقـــا لخطة مركزية تحدد أهداف الإنتاج وتستعمل الدولة سياسات ســـعرية كـــأهم الأدوات المالية فيها.[٣٦] ولهذا تهتم الموازنة بتوفير الموارد النقدية وذلـــك وفقـــا للخطة المركزية وبتوزيع الناتج الاجتماعي والدخل القومي في شكله الـــنقدي عـــن طريق الموازنة التي تستخدم بصفة أساسية لمواجهة متطلبات الإنتاج والاستثمار القومي وغير ذلك من الحاجات الاجتماعية.

ولكـــل هذا تغيرت النظرة للموازنة الحكومية وسياساتها العامة التي كانت تعتبر في الماضي في الدول الاشتراكية مجرد صندوق نقدي مركزي للدولة إلى عملية تعكس كثيرا من العلاقات الاقتصادية والاجتماعية التي تنشأ خلال وبسبب عمليات الإنتاج وتوزيـــع وإعادة توزيع الدخل القومي بين الدولة والسكان وبين الدولة والمشروعات والمنظمات الحكومية.(٣٧)

لقــد كان للموازنة في الدول الاشتراكية دورا كبيرا في صياغة وإنجاز الخطط القومية. فهـــي المـــناط بها القيام بعملية تنسيق وتوجيه الخطط المالية لفروع الصناعة المختلفة. ولـــلموازنة فـــي تلك الدول دور كبير في صياغة الخطط للفروع الصناعية وذلك بالقيام بـــتقديرات الإيـــرادات مـــن المشـــروعات الحكومية في تناسق مع الخطط الاقتصادية لـــلدولة. وتـــلعب الموازنـــة دورا هاما في إدارة وتنسيق النشاط الاقتصادي عن طريق الـــتحكم في حجم وهيكل الائتمان المصرفي. وتظهر هذه العلاقة بين الحكومة والائتمان المصـــرفي فـــي أن مقدار الائتمان اللازم يتوقف إلى حد كبير على كيفية توزيع رأس المال العامل في المشروعات وعلى تمويل الاستثمار الرأسمالي.(٣٨)

وخلاصـــة القـــول أن السياسات العامة والموازنة في الدول الاشتراكية تشرف وتوجه الاقتصـــاد توجيهـــا كاملا وذلك عن طريق الربط المحكم بين الخطة الاقتصادية العامة والموازنـــة الحكوميـــة، وقـــد استطاعت الدولة النجاح في هذا الربط عن طريق التقييد الكـــامل لنشاط القطاع الخاص وتقييد حرية المواطنين السياسية عكس النظام الاقتصادي الحـــر الذي يقوم على الحرية الاقتصادية والسياسية وسيادة المستهلك. ورغم أن الدول الـــنامية الصـــغيرة تتوق إلى دور أكبر للموازنة في عملية التخطيط الاقتصادي الا أن ضعف قدرتها التنظيمية وأجهزتها الإدارية والسياسية تحول دون ذلك

الكلاسيكية الجديدة: العولمة وسياسات الخصخصة

لقـــد أرخـــت الأزمـــة الاقتصـــادية العالمية في عام ١٩٢٩ نهاية الفكر الاقتصادي الكلاســـيكي وبدايـــة العهـــد الكيـــنزي. وبنفس القدر أرخت أزمة الكساد التضخمي (stagflation) في الدول الرأسمالية نهاية الفترة الكينزية. فقد كانت أدوات السياسات العامـــة الكيـــنزية مصممة لمعالجة اقتصاد يعاني من مشكلة كساد (depression) أو

تضـــخم (inflation).[٣٩] ولذلــك عجـــزت تلك الأدوات عن معالجة مشكلة الكساد التضـــخمي التي يجتمع فيها الكساد والتضخم في وقت واحد. وقد بدأت هذه المشكلة فـــي الظهـــور في بداية عقد السبعينات. فقد ظهرت المشكلة في بريطانيا في حوالي عـــام ١٩٧٤ وانتشـــرت هذه المشكلة في جميع دول العالم الأخرى.[٤٠] وقد حملت نظرية كينز والسياسات المنبثقة منها مسئولية هذه المشكلة. وكان من نتيجة ذلك أن عـــاد الـــتفكير الكلاسيكي الجديد في صورة نظريات اقتصادية عديدة أعطيت اسماً عاماً هو الكلاسيكية الجديدة.

وتشـــمل نظـــريات الكلاســـيكية الجديـــدة، نظـــرية جانب العرض (supply side economics) والـــنظرية الـــنقدية (monetarism). وقـــد شـــكلت هـــذه الـــنظريات والنظريات التي تفرعت عنها، كنظرية الاختيار العام، الأساس الاقتصادي للعولمة، حيـــث تبنتها الدول الغربية والمنظمات الاقتصادية الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وتمثل سياسة الخصخصة أحد نتائج تلك التحولات.

تـــتفق النظريات الكلاسيكية الجديدة مع الكلاسيكية الأولى بالتركيز على آلية السوق الحر ونظام الأسعار والمنافسة من جهة ومثالية اتخاذ القرار الفردي (القطاع الخاص) فـــي مقـــابل اتخـــاذ القرار الجماعي (القطاع العام) من جهة أخرى. وقد تدعم هذا الاقتصاد الكلاسيكي الجديد بما أصبح يعرف بالليبرالية الجديدة (New Liberalism) وهـــي فلســـفة سياسية تركز على سيادة الديموقراطية السياسية الغربية والاعتراف بحقوق الإنسان على أساس الفهم الغربي الرأسمالي. وأصبحت هذه الليبرالية الجديدة الـــنغمة الأيدلوجية الجديدة التي تعزف في ميدان العولمة الجديد. وقد تميزت الثورة الكلاسيكية الجديدة بشقيها السياسي والاقتصادي بثلاث خصائص وهي:[٤١]

١. العـــداء للتدخل الحكومي ومن ثم الدعوة لتضيق نطاق السياسات العامة وتوسيع نطاق نشاطات الخيار الفردي والقطاع الخاص.
٢. التركيز على المنهجية الفردية (methodological individualism) ومن ثم اتخاذ القرارات الفردية وتحرير الاقتصاد من النشاط الحكومي الذي يقوم على أساس اتخاذ قرار جماعي يسعى فيه الأفراد إلى تحقيق مصالحهم الشخصية.
٣. الـــتركيز عـــلى دور القطـــاع الخاص كأداة لتحقيق أهداف المجتمع الاقتصادي والاجتماعي.

وبسبب عدائها للحكومة وتدخلها انبثقت منها العديد من السياسات والظواهر لعل أهمها: (١) سياسات العولمة (٢) سياسات الخصخصة (٣) سياسات اصلاح الحكومة.

١ – سياسات العولمة:

لا يوجـد تعريف واحد متفق عليه للعولمة (Globalization)، وقد اختلفت التعاريف المقدمـة لها باختلاف المواقف والانتماءات السياسية. فالذين يؤيدونها يطلقون عليها النظام العالمي الجديد، والذين يعارضونها يطلقون عليها هيمنة النظام الرأسمالي بعد سـقوط وانهيار الاتحاد السوفيتي ومنظومة الدول الاشتراكية في دول شرق أوربا. وقـد ترسـخت العولمـة على إثر التطور الكبير الذي حدث في وسائل الاتصالات وتقنيـتها وخاصة في مجال تطور شبكات الاتصال الحاسوبية كالإنترنت (internet) التي أزالت الحدود بين الدول وهددت وجود الدولة القومية نفسها.

ويـرى بعض الكتاب أن لا جديد في أمر العولمة وإنما هي بسبيل من ادعاء الغرب دائمـاً لـتطوراته صـفة العالمية. فقد سميت الحرب الأولى (١٩١٤-١٩١٨) بين بريطانيا وحلفائها من جهة وألمانيا وأنصارها من جهة أخرى بالحرب العالمية رغم أن المعـارك الحـربية انحصرت كلها في أوربا ولم تشارك فيها شعوب العالم في إفريقيا وآسيا. وقد كانت الفترة ما قبل الحرب الأولى تتصف بسيطرة بريطانيا على العـالم (Pax Britannica).(٤٢) وتـراجعت هذه السيطرة بعد الحرب العالمية الأولى حتى انتهت تماماً بعد الحرب العالمية الثانية (١٩٣٨-١٩٤٥) التي وصفت "بالعالمية" رغـم أنها كانت حرب مرة أخرى بين بريطانيا وأمريكا وحلفائهم من جهة وألمانيا وحـلفائها من جهة أخرى، ولم تشارك فيها الدول الأخرى إلا بصورة هامشية. وقد أرخت الحرب العالمية نهاية الهيمنة البريطانية، التي حلت محلها الهيمنة الأمريكية (Pax Americana).(٤٣) وقـد اتسـمت هذه الفترة بصراع على النفوذ بين الاشتراكية والرأسمالية بقيادة كل من الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة الأمريكية.

ولكن وصف العولمة بأنه ليس فيها شيئاً جديداً، فهو صحيح من ناحية وغير صحيح مـن ناحية أخرى. فهو صحيح من ناحية أن التطورات الراهنة لم تأتي فجأة. فكما يقـال أن أي نظـام جديـد يولد من رحم النظام القديم، فإن مؤسسات نظام العولمة

الاقتصـــادية والسياســـية بدأت بمولد المؤسسات العالمية بعد نهاية الحرب العالمية الـــثانية مـــثل الأمم المتحدة والمنظمات التابعة لها، وكالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمؤسسات العالمية الأخرى. ولكن هذه المؤسسات لم تلعب دوراً حقيقياً في النشـــاط السياســـي والاقتصادي العالمي، وذلك بسبب تنافس المعسكرين في الحرب الـــباردة وتبـــني كل من المعسكرين منظمات لها صفة عالمية. ومع سقوط وانهيار الاتحـــاد الســـوفيتي ومـــنظومة الـــدول التي كانت تدور في فلكه، انهارت منافسته لـــلولايات المـــتحدة وحلفائها، وبذلك ظهرت المؤسسات التي كانت تدعمها الولايات المـــتحدة وهيمـــنت على الساحة الدولية بصورة واضحة. وقد أدت هذه الهيمنة إلى إضـــعاف الترتيبات الإقليمية (كالجامعة العربية ومنظمة الدول الإفريقية) في الدول النامية، وقوّت من شوكة بعض الترتيبات الأخرى كالسوق الأوربية المشتركة.

ورغـــم كـــل ذلك فإن العولمة حقيقة واقعة، وهي تسير بصورة توحد العالم وتجعله قـــرية صغيرة. وإنه من الواضح أن هذه الوحدة المادية تتطلب وحدة فكرية أيضاً، فـــرغم الـــتوحد الـــذي كاد أن يلغي الحدود الوطنية فإن العالم يعيش وسط ثقافات وأفكـــار ومذهبيات متناقضة. وبسبب هذا التناقض فقد أدت العولمة إلى صراع بين الـــثقافات خاصـــة مـــع محاولات الحضارة المادية الغربية فرض أطروحاتها على الـــثقافات الأخـــرى مما أدى إلى عولمة النزعات كما هو مشاهد الآن في ما يعرف بالحرب ضد الإرهاب.

ومـــن النـــتائج المباشـــرة للعولمة هي عولمة قضايا السياسات العامة، إذ أصبحت القضـــايا الـــتي كان يفحصها نظام صنع السياسات في إطار الدولة القومية، قضايا دولية. فقضايا "البدون" و"تصويت المرأة في الكويت، والحرب الأهلية في السودان، وتعليم المرأة في أفغانستان، وحقوق الإنسان في الصين، وحقوق الأقباط في مصر، ومشـــكلة الأكراد في العراق صارت قضايا سياسات ينظر فيها نظام صنع سياسات عـــالمي هو في طور التشكل والتكوين. وربما تكون هذه كلها مقدمة لنشأة الحكومة العالميـــة وانهيـــار الحكومات الوطنية، مع ظهور مرحلة جديدة من تطور الإنسان ومجـــتمعه على هذا الكوكب. وبالطبع لا يمكن أن يكون الفكر الكلاسيكي الجديد هو الأســـاس الوحيـــد في صياغة "العولمة"، لأنه لا يملك حل للمعضلة الفكرية البشرية

منذ ولادتها والمتمثلة في حل التناقض الواضح بين "الفرد" و"المجتمع". وقد مثلت هذه المشكلة الأساس الذي اختلفت حوله الأفكار والفلسفات، وأثبتت العولمة فشل كل الفلسفات في تقديم حل مرضٍ لهذه القضايا التي تشكل نقطة الصراع بين كل الفلسفات الاشتراكية والرأسمالية. فقد قامت الاشتراكية على تقديم مصلحة الجماعة على مصلحة الفرد، فألغت الحرية الفردية وفشلت في الجمع بين مصلحة الجماعة "الاشتراكية" ومصلحة الفرد "الديمقراطية". وبنفس القدر فشلت الفلسفات الرأسمالية حينما قدمت مصلحة الفرد على مصلحة الجماعة وعجزت بذلك عن الجمع بين الاشتراكية والديمقراطية في سياق ونظام سياسي واحد.

٢ – سياسات الخصخصة

تمثل سياسات الخصخصة (privatization) البعد الاقتصادي للثورة الكلاسيكية الجديدة. وقد كانت هذه السياسات في الغرب الرأسمالي نتيجة لفشل السياسات الكينزية، ولكنها كانت تتم في داخل المعسكر الرأسمالي والدول التي تدور في فلكه. ومع انهيار النظام الاشتراكي، ساعدت العولمة في تدويل وعولمة "برامج الخصخصة" وخاصة من خلال سياسات وبرامج إعادة الهيكلة والتي تسمى أحياناً سياسات التحرير الاقتصادي (economic liberalization) والتي انتظمت كل دول العالم. ويحاول بعض الكتاب أن يعرض سياسات الخصخصة والعولمة كتطور طبيعي لحركة التاريخ البشري. يقول حازم البيلاوي في هذا الخصوص نستطيع أن نفهم الاقتصاد المعاصر إذا تعاملنا مع التاريخ الاقتصادي العام باعتباره تاريخاً للمبادلة (exchange) ولقيام الأسواق وتوسعها وسيطرة منطق السوق الذي بدأ فرضه تدريجياً منذ نشأة المجتمع حتى مرحلة دخول كل المجتمع لاقتصاد في الوقت الحاضر. فالتاريخ الاقتصادي من هذه الزاوية هو تاريخ توسع ظاهرة التبادل السوقي وتحولها من ظاهرة عرضية في المجتمعات البدائية إلى ظاهرة عامة شاملة تستوعب باطراد بقية أجزاء الاقتصاد والمجتمع المحلي ثم المجتمع العالمي ككل. ولم يقتصر هذا التطور على الوحدة الاقتصادية وإنما شمل هذا التطور الوحدة السياسية في المجتمع البدائي إذ توسعت من الأسرة للقبيلة للدولة المعاصرة ثم

لـــلدولة العالمية. وفي هذا التطور تعتبر "العولمة" والخصخصة كابنة شرعية لسيادة الفكـــر الكلاســـيكي الجديد والمرحلة الأخيرة في توسيع الأسواق.[٤٤] وهذا التصور يمكـــن أن يكون مقبولاً إذا لم نقل أن "العولمة" هي المرحلة الأخيرة، ولكنها مرحلة نحو مراحل أخرى. وهي كذلك لأن التاريخ وحركته لا يمكن أن تتوقف.

فالخصخصـــة إذن هـــي واحـــدة مـــن إفرازات "العولمة". وتعني الخصخصة، أو التخاصـــية كمـــا يســـميها بعـــض الكتاب، تحويل ملكية المؤسسات العامة للقطاع الخاص.[٤٥] وقد أخذت هذه السياسة شكلين رئيسيين هما:

١) تخصـــيص المـــلكية: وهذا يعني بيع مؤسسات القطاع العام للقطاع الخاص، وقد تمثلت هذه فيما يعرف بسياسات التصحيح الهيكلي.

٢) تخصـــيص إدارة المشروعات العامة، واتخذ هذا التخصيص صوراً عديدة، منها الإدارة بالـــتعاقد مع القطاع الخاص، واستخدام أساليب السوق والإدارة الخاصة فـــي إدارة مؤسســـات الدولة، وقد تمثلت هذه في سياسات الإصلاح الإداري في الدول المتقدمة والنامية على السواء.

ويعكـــس الاتجاهان العداء الكلاسيكي الجديد للتدخل الحكومي، وتقرير دور القطاع الخاص. وسوف نناقش سياسات خصخصة الملكية في هذا الجزء.

تـــتم عمـــلية الخصخصة في إطار سياسات تحويل الملكية المشاريع الحكومية إلى المـــلكية الخاصـــة عـــلى أساس أن القطاع الخاص أكفأ من الناحية الاقتصادية من القطاع العام. وبذلك تهدف الخصخصة إلى تقليل دور الحكومة وزيادة دور القطاع الخاص في إدارة أو امتلاك الممتلكات. وينظر المعارضون لهذه العملية على أساس أنهـــا محاولـــة للتقـــليل مـــن دور الحكومة والعودة إلى مجتمع لا يعيش فيه سوى الأقويـــاء.[٤٦] وتنظر طائفة من المعارضين لهذه السياسة على أساس أنها تقودنا إلى ســـلعنة (commercialization) النشاط الحكومي.[٤٧] وهي في حقيقتها تستند إلى آلية العولمـــة التي أدت من خلال المؤسسات الاقتصادية الدولية كالبنك الدولي وصندوق الـــنقد الدولـــي، والـــتي تتبـــنى الفكرة الاقتصادية الكلاسيكية الجديدة، إلى "عولمة" السياســـات الاقتصـــادية الـــتي اســـتخدمت لحل مشاكل النظام الرأسمالي في الدول الغربية، واستيرادها لحل مشاكل الدول النامية.

وتســاعد هــذه السياســات بصورة تدريجية في نشر اقتصاديات السوق في الدول الــنامية بغرض تطوير السوق الاقتصادي العالمي. وتعمل الخصخصة مع سياسات الــتحرير الاقتصــادي الأخرى كحرية التجارة، في تكوين الشكل المرغوب للنظام الاقتصادي العالمي الجديد.

لقد كان تجاوب الدول العربية مع مشروعات الخصخصة متبايناً، على حسب طبيعة الــنظام السياســي والإيديولوجيــة الرســمية فيها فكانت الدول العربية التي تتبنى إيديولوجيــة اشــتراكية أقــل استجابة من الدول التي كانت تسمح بنشاطات القطاع الخــاص. فقــد تعامــلت مصر ما بعد السادات مع سياسات الخصخصة واستجابت تونس ودول مجلس التعاون والسودان والأردن.(٤٨) وزادت استجابة هذه الدول بعد ســيادة النيوكلاســيكية وتحولهــا لفلسفة العولمة. وقد بدأت بعض الدول التي كانت تنــتهج طــريقاً اشــتراكياً قومياً، الاتجاه بصورة حذرة نحو الخصخصة وذلك بعد انهيــار النظام الاشتراكي في شرق أوربا. ومن أبرز أمثلة تلك الدول – سوريا بعد الأسد. ولا زالت استجابة دول عربية أخرى للخصخصة ضعيفة مثل ليبيا والعراق.

٣– سياسات الإصلاح الحكومي

تمــثل هذه السياسات الوجه الآخر لعملة الخصخصة، وتأسست نظرياً على نظريات الاقتصــاد النيوكلاسيكية وخاصة نظرية الاختيار العام التي تعادي بصورة واضحة الــنمط البيروقراطي في الإدارة. كما تأثرت هذه السياسات بالمداخل النيوكلاسيكية في الإدارة. وتحاول هذه السياسات عموماً أن تعيد صياغة الجهاز الحكومي بصورة تــتجاوب مــع الفلسفة الفردية، من خلال استخدام أساليب إدارة الأعمال في الإدارة مــثل أساليب إدارة الجودة الشاملة (TQM) التي تجعل رأي الزبون/العميل الأساس فــي قياس الأداء الحكومي، بصورة تحقق الليبرالية الإدارية الجديدة التي تمثل جزء من الليبرالية السياسية الجديدة. وقد طبقت تجارب عديدة في هذا المجال عرفت في الولايــات المــتحدة بسياســات إعادة اختراع الحكومة (reinventing government) وعرفت في بريطانيا بميثاق المواطن (citizen charter).(٤٩)

وقد أخذت تجارب الإصلاح الإداري هذه أشكالا عديدة وخاصة في مستوى الإدارة العامة من الجهاز السياسي، وعرفت بالإدارية (managerialism) التي يوضح اسمها

الإنجـــليزي علاقتها الوثيقة بأساليب إدارة الأعمال (management) في مقابل الاسم التقـــليدي لـــلإدارة العامة (Public Administration).(٥٠) كما أخذت شكل تعريض مؤسســـات الخدمات الحكومية للمنافسة السوقية مع شركات القطاع الخاص وإعطاء الأخيـــرة فرصة الدخول لتقديم خدمات تعتبر تقليدياً من وظائف الحكومة كالشرطة وخدمات الإطفاء وغيرها.

ومـــن ناحيـــة أخرى فإن مجال سياسات الإصلاح الحكومي لم يقتصر على مستوى الإدارة العامـــة ولكـــن تعداها إلى إصلاح النظام السياسي والنظام الحكومي ككل. وتظهـــر هـــذه المحـــاولات فـــي تجـــارب العديد من الدول في التحول إلى النظام الديمقـــراطي التعددي القائم على مبادئ حقوق الإنسان والانتخابات. بل إن الحديث أصـــبح يـــدور بكثرة الآن حول فكرة الحكم بدون حكومة (Governance without Government) الـــتي تبناها عدد من المفكرين الليبراليين والتي تمثل تطوراً للفكرة الكلاســيكية الـــتي أطلقها آدم سميث. ففي كتاب حديث له بنفس الاسم لاحظ الكاتب إيفجانج (Ifgang) تطور حركة الإصلاح الحكومي التي انتظمت دولاً عديدة وأخذت اتجاهـــاً عالميـــاً وذلـــك فـــي عقد الثمانينات، وشملت العديد من الدول مثل منغوليا والسويد ونيوزيلاندا والولايات المتحدة الأمريكية. وقد كان نطاق هذه الحركة شاملاً وتتضـــمن إعادة تشكيل دور الدولة وعلاقتها بمواطنيها. وقد تضمنت الحركة ست خصائص رئيسة تتمثل في التركيز على:(٥١)

١) الإنتاجية (Productivity) وتعني استخدام حوافز بضرائب أقل.
٢) التســـويق (Marketization) وتعـــني اســـتخدام حوافـــز وأساليب وآليات السوق للتخلص من عيوب الإدارة البيروقراطية.
٣) الـــتوجه نحـــو المواطنين، وتعني سيادة المواطن في طلب وتقييم أداء الخدمات الحكومية.
٤) اللامركزية (Decentralization) وتعني أن تكون برامج الحكومة وسياساتها أكثر استجابة لحاجات المواطن وأكثر فعالية.
٥) السياسات (Policies) وتعني تحسين قدرة الحكومة في صنع وتقييم السياسات العامة.
٦) المحاســـبة عـــلى المسؤولية في العمل عن النتائج، وتعني تحسين قدرة الحكومة لتقديم ما تعد به مواطنيها من خدمات.

ومن ناحية أخرى فإننا نجد أن استجابة الدول العربية لسياسات الخصخصة أسرع وتيرة من استجابتها لسياسات الإصلاح الحكومي. فحركة التحول نحو الديمقراطية وخصخصة الإدارة بطيئة ولم تشهد إلا محاولات محدودة، وذلك لخطورة هذه السياسات على سلطة النخب وتوازنات القوى السياسية والحكومية. كما أن هذه السياسات تهدد قوة الجهاز الإداري القوي سياسياً واجتماعياً مما يجعلها أقل جاذبية في العالم العربي.

نظريات التنمية: دول العالم الثالث والسياسات التنموية

لقد تنافست نظريات التنمية الرأسمالية والاشتراكية بشقيها، السياسي والاقتصادي على ساحة السياسات التنموية في الدول النامية. وقد عكس هذا التنافس قبل انهيار الكتلة الشرقية الصراع بين الكتلة الاشتراكية والكتلة الرأسمالية. ويطلق على حزمة النظريات التي تدافع عن النهج الرأسمالي في التنمية بنظريات التنمية (Development Theory) ويطلق على نظريات التنمية الاشتراكية عدة أسماء لعل أهمها نظرية التبعية. ويعكس وجود هذين الاتجاهين فشل النظرية الاقتصادية الغربية والنظرية الماركسية التقليدية في تفسير الواقع في الدول النامية كنماذج لتحليل السياسات والمساعدة في تصميمها.[٥٢]

تركز نظريات التنمية الاقتصادية والسياسية عموماً على تقديم النموذج الرأسمالي الديمقراطي في الغرب كنموذج للتنمية في دول العالم الثالث. وقد قدمت في هذا الإطار عدة نماذج منها نموذج التحديث (Modernization). وتحاول هذه النظريات أن تفسر التخلف الاقتصادي والاجتماعي بأسباب داخلية وخصائص اجتماعية في البلدان المتخلفة، مثل ضعف القطاع الخاص والقيم الاجتماعية وعدم توفر رأس المال وسيادة نظم سياسية تقليدية وغير ديمقراطية. وهي بذلك تتجاهل العوامل الخارجية وخاصة علاقة الدول النامية بالدول الاستعمارية السابقة وعلاقتها الحالية بالنظم الديمقراطية الغربية.

ومن ناحية أخرى تركز نظرية التبعية (Dependency Theory) على علاقة الدول النامية بالدول الغربية التي تربط اقتصاديات تلك الدول بصورة اعتمادية باقتصاديات الدول الغربية. وتعتبر عملية الاعتمادية هذه والتي تحصر الدول النامية في إنتاج

المـــواد الخـــام لمصلحة القطاع الصناعي في أوربا وأمريكا ضرورية لتقدم الدول الغربية. وبعبارة أخرى فإن تخلف الدول النامية ضروري لتقدم الدول الرأسمالية.
لقـــد كـــان لهـــذه الـــنظريات دوراً كـــبيراً في تشكيل سياسات التنمية الاقتصادية والاجـــتماعية في الدول النامية وخاصة في عقود الستينات والسبعينات والثمانينات الـــتي تمثل ذروة الحرب الباردة. ويعتبر التركيز على التخطيط التنموي في البلدان العـــربية وخاصـــة في السودان والعراق وليبيا ومصر تجاوباً مع التوجه التخطيطي للـــنظريات الماركســـية وتجربة الاتحاد السوفيتي. وقد أثرت هذه النظريات بصفة خاصـــة فـــي تشـــكيل السياسات الخارجية لبعض الدول العربية، حيث أن الرسالة الأساسية لنظريات التبعية هي قطع علاقة التبعية مع الدول الرأسمالية والتوجه نحو المعســـكر الاشـــتراكي. وتأثـــرت بعـــض الدول العربية الأخرى بنظريات التنمية السياســـية كمـــا يظهـــر فـــي سياساتها التي تعطي مساحة واسعة لنشاطات القطاع الخـــاص وتقوية العلاقات السياسية مع الغرب الرأسمالي عموماً، ومن أبرز الأمثلة على ذلك لبنان والأردن والسودان وخاصة في فترة ما بعد الاستقلال.
ومـــن ناحية أخرى أثرت هذه التوجهات على برامج المساعدات التي تقدمها الدول الغـــربية والاشتراكية للدول النامية. فقد استخدمت برامج المساعدات الفنية والمالية كأســـلوب فـــي الصـــراع السياسي بين المعسكرين والتنافس على مناطق النفوذ في الدول النامية. فقد استخدم الاتحاد السوفيتي السابق سياسة المساعدة لتقوية نفوذه في الشـــرق الأوســـط وخاصة في مجالات التسلح العسكري التي كانت تعتبر من أهم بـــرامج المســـاعدات فـــي إطـــار الصراع العربي الإسرائيلي، كما استعمل الغرب وخاصـــة الولايات المتحدة برامج التسلح لدعم نفوذها في الشرق الأوسط من خلال برامج المساعدات (لإسرائيل).[٥٣]

خاتمة الفصل الثالث

لقد ركز هذا الفصل على استعراض النظريات الاقتصادية كأساس لتحليل السياسات العامـــة. وقـــد تم تصنيف هذه النظريات على أساس إيديولوجي في بعض الأحيان بعـــرض توضيح الأبعاد السياسية في تلك النظريات. كما حاول الفصل أن يستخدم بصـــورة عامة تأثير تلك النظريات على سياسات الدول العربية حتى يعطي الطالب فرصة في معرفة كيفية استعمال تلك النظريات في تحليل السياسات العامة.

هوامش الفصل الثالث

(١) McConnell, op.cit., p.3.

(٢) لقد استعرض هؤلاء المفكرون أراءهم في كتابات شهيرة هي:

- Smith, Adam, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, edited by Edwin Cannan, New York: G.P. Putnam's Sons, 1877; originally published in 1776.
- Malthus, Thomas Robert, "An Essay on the Principle of Population", in Wrigley, E. A. and Souden, D. (eds.), The Works of Thomas Robert Malthus, London: William Pickering, 1986, Vol. 3.
- Ricardo, David, The Principles of Political Economy and Taxation: Work and Correspondence, Edited by Straffa, P., Cambridge: Cambridge University Press, 1951.

(٣) جون جالبريث، مرجع سابق، ص٧٧.

(٤) McConnell, Campbett R., op.cit., pp.688-689.

(٥) رمـــزى زكـــي، الاقتصاد السياسي للبطالة: تحليل لأخطر مشكلات الرأسمالية المعاصرة ، الكويت: عالم المعرفة، ١٩٩٧، ص ١٦٧.

(٦) نفس المرجع السابق، ص ١٦٨.

(٧) نفس المرجع السابق، ص ١٦٩.

(٨) نفس المصدر السابق، ص ١٧٠.

(٩) جون جالبريث، مرجع سابق، ص٨٢.

(١٠) لا زالـــت هذه الأفكار تشكل الأساس في النقاش حول دور الحكومة الرأسمالية المعاصرة، راجع مثلاً كتاب:

- Buchanan and Musgrave, op.cit.

(١١) لا يـــتطابق هذا الإطار بصورة كلية مع واقع الدولة الرأسمالية في بداياتها في كـــل البـــلدان، حيـــث كان يوجد تفاوت بين الدول في درجة ونطاق السياسات العامـــة فيهـــا كمـــا يـــتفاوت حتى بالنسبة لدولة معينة في فترات مختلفة من تاريخها. للمزيد يمكن الرجوع إلى:

- Feldstein, Martin, (ed.), The American Economy in Transition, Chicago: The University of Chicago Press, 1980.
- Wachter, Michael L., and Wachter, Susan M. (eds.), Toward a New Industrial Policy, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1981.

(١٢) الاصم وآخرون، إدارة الموازنة العامة، دبي: مطبعة دبي العصرية، ص٣٨.

(١٣) Bucanan, James, op.cit., pp.117-123.

(١٤) الاصم وآخرون، مرجع سابق، ص٧٤.

(١٥) نفس المرجع السابق، ص٣٨.

(١٦) Esckstein, Otto, Public Finance, (2nd ed.), Englewood Cliffs, New Jersey: 1964, p.3.

(١٧) جون جالبريث، مرجع سابق، ص٨٥.

(١٨) Cochran, Charles, op.cit., p.129.

(١٩) زكي رمزي، مرجع سابق ، ص٣٢٠.

(٢٠) نفس المصدر السابق ، ص٣٢٠.

(٢١) نفس المصدر السابق ، ص٣٢٢.

(٢٢) الأصم وآخرون، مرجع سابق، ص٣٩.

(٢٣) نفس المصدر السابق ، ص٤٢.

(٢٤) Lee, Derek, Control of the Economy, London: Heineman Educational Books, 1974, p.3.

(٢٥) الأصم وآخرون، مرجع سابق، ص٤٠.

(٢٦) Lee, Robert Jr., and Ronal W. Johnson, Public Budgeting Systems, (2nd ed.), Baltimore, University Park Press, 1977, p.30.

(٢٧) الأصم وآخرون، مرجع سابق، ص٤٢.

(٢٨) يعتبر قدوم مسز تاتشر للحكم في بريطانيا ورونالد ريجان في الولايات المتحدة بداية انتشار وانتصار الأفكار الكلاسيكية الجديدة، حتى أن السياسات التي ارتبطت بمسز تاتشر في بريطانيا أطلق عليها التتشارية (Thatcherism) وأطلق على سياسات ريجان (Reaganomics).

(٢٩) الأصم وآخرون، مرجع سابق، ص٤٢.

(٣٠) حازم البيلاوي، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر من نهاية الحرب العالمية الثانية إلى نهاية الحرب الباردة، الكويت: عالم المعرفة، ٢٠٠٠، ص٢٢-٢٣.

(٣١) محمـــود محمد طه، الماركسية في الميزان، أم درمان: الإخوان الجمهوريون، ١٩٧٠، ص١.

(٣٢) McConnell, op.cit., p.895.

(٣٣) للمزيد؛ يمكن الرجوع إلى: – البيلاوي، حازم، مرجع سابقن ص٢٣-٣٠.

(٣٤) نفس المصدر السابق ، ص٤٢-٤٣.

(٣٥) عـــادل أحمد حشيش، اقتصاديات المالية العامة: دراسة تحليلية لأصول الفن المالي لمالية الاقتصاد العام، الإسكندرية: مؤسسة الثقافة الجامعية، ١٩٨٣، ص٤٧.

(٣٦) Otto, Esckstein, op.cit., pp.13-14.

(٣٧) مـــبارك حجيـــر، الميزانيات الحكومية العربية وعلاقتها بالتخطيط الاقتصادي، الجيزة: مطبعة المليجي، ١٩٧١، ص٥٨.

(٣٨) Whitehead, Geoffrey, Economics Made Simple, London: A Howard and Wyndham Company, 1970, pp.332-333.

(٣٩) للمزيد من المعلومات عن هذه الأزمة يمكن الرجوع إلى: – البيلاوي، حازم، ص٨٠-١٣٤.

(٤٠) مبارك حجير، مرجع سابق، ص٥٩.

(٤١) Gullis, John, op.cit., p.16.

(٤٢) حازم البيلاوي، مرجع سابق، ص٢٣٢.

(٤٣) نفس المرجع السابق ، ص٢٣٣.

(٤٤) حازم البيلاوي، مرجع سابق، ص٢٣٥-٢٣٦.

(٤٥) سعيد النجار، التخصيصية والتصحيحات الهيكلية في البلاد العربيةن أبو ظبي: صندوق النقد العربي، ١٩٨٨، ص١١.

(٤٦) ي.س. ســـافس، (ترجمة سارة أبو الرب)، التخاصية: المفتاح لحكومة أفضل، عمان: مكتب الكتاب الأردني، ١٩٨٩، ص١١.

(٤٧) Dixon, John, "Human Resource Development and Management Education in Commercializing Public Sectors: Some Australian Trends", International Journal of Public Administration, Vol. 19, Nos. 11-12, 1996, p.2061.

(٤٨) للإطلاع على استجابة هذه الدول في الثمانينات راجع:

- جـــواد العـــناني، "التخصصية في المملكة الأردنية الهاشمية"، في كتاب: النجار، سعيد، مرجع سابق، ص١٧٢-١٨٨.
- محمـــد بوعواجة، "التخصصية في تونس: أهدافها وحدودها"، في: نفس المرجع، ص١٩٦-٢١١.
- إبـــراهيم حـــلمي عبدالرحمن، "دور القطاعين العام والخاص مع التركيز على التخصصية: حالة مصر"، نفس المرجع، ص٢٥٠-٢٩٩.
- محمـــد فرج الخطراوي، "التخصصية والمشروعات الإقليمية العامة المشتركة في دول مجلس التعاون"، نفس المرجع السابق، ص٢٢٥-٢٤٧.

(٤٩) للإطلاع على تفاصيل هذه التجارب يمكن الرجوع إلى:

- Morgan, Colin, Total Quality Management in the Public Sector, Bristol: Open University Press, 1994.
- Bendell, Tony (et.al.), Implementing Total Quality Management, London: Pitman Publishing, 1994.

(٥٠) للمزيد عن الاتجاه الإداري الجديد يمكن الرجوع إلى مجلة:

- International Journal of Public Administration, Vol. 19, Nos. 11-12, 1996.

التي خصصت عدداً كاملاً لتجارب الدول المختلفة.

(٥١) Reinicke, Ifgang and Armacost, Michael H., Global Public Policy, Governing without Government, Washington: Brookings Institute, Chapter I.

(٥٢) للتوسع في هذه النظريات يمكن الرجوع إلى كتاب:

- ريتشـــارد هيجـــوت، (تـــرجمة حمدي عبدالرحمن)، نظرية التنمية السياسية، عمـــان: المركـــز العـــلمي للدراسات السياسية، ٢٠٠١، وخاصة الفصل الثاني والفصل الثالث.

(٥٣) لـــلمزيد مـــن المعـــلومات عن المساعدات الخارجية في العالم العربي يمكن الرجوع لكتاب:

- محمـــد صفي الدين خربوش (تحرير)، المساعدات الخارجية والتنمية في العالم العـــربي، رؤيـــة من منظور عربي إسلامي، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، ٢٠٠١.

الفصل الرابع

المداخل العقلانية

التيار الفني المهني المستقل

الفصل الرابع

المداخل العقلانية: التيار الفني المهني المستقل

مقدمة

يركز هذا الفصل على التيار الفني في تحليل السياسات مركزاً على أهدافه واختلافه عن التيار العام الوصفي، ولتحقيق هذا الهدف ناقش الفصل التوجه العام لهذا التيار، مـــن ناحيـــة علاقته بالحقول المشابهة واختلافه عنها. كما ناقش الفصل النمط العام لتحليل السياسات فيه واستعرض بعض الأساليب التي يستخدمها ومن أهمها أسلوب تحـــليل التكـــلفة والمنفعة الذي استخدم بصورة متوسعة في هذا الحقل للاختيار بين السياسات والبرامج.

المداخل العقلانية: التيار الفني المهني المستقل

رغـــم أن هـــذا المدخـــل قد تمَّ استيعابه بصورة من الصور في إطار حقلي العلوم السياســـية والإدارة العامـــة، كمـــا نوهنا سابقاً، ولكنه نمى وتطور بصورة مستقلة كتخصـــص علمي في أحيان أخرى. ويحاول بعض أصحاب هذا التيار أن يوضحوا اســـتقلاليته مـــن العـــلوم السياسية، رغم اهتمامهم بدور الأبعاد السياسية في صنع السياسات العامة. ويؤكدون دائماً على طبيعته التطبيقية. ويؤكد هذه الحقيقة واحد من رواد هذا التيار بقوله، أن مصطلح "تحليل السياسات" الذي يستخدمه في كتابه يختلف عن استخدامه في العلوم السياسية، ويربط تحليل السياسات بصورة واضحة مع علوم الإدارة (Management Sciences) وبحوث العمليات (Operation Research) وتحليل النظم (System Analysis).[١]

ويؤكـــد رائـــد أخـــر من رواد هذا الحقل، حيادية "تحليل السياسات" وعدم ارتباطها بمواضيع السياسة والاقتصاد، رغم أنه لا يهمل دور العوامل السياسية والاقتصادية وغيـــرها.[٢] ويمكـــن القـــول أن أطـــروحات أصحاب هذا التيار تجعل حقل تحليل السياسات واحد من أدوات التخطيط العقلاني للسياسات. وحتى نوضح هذا يمكن أن نـــناقش هذا الموضوع من خلال أطروحات اثنين من رواده، وذلك لأن مجالنا هنا ليس هو مجال الاستطراد والتفصيل.

يقــول في هذا الخصوص الكاتبان ستوكي وريتشارد في كتابهم المشهور بعنوان (A Primer for Policy Analysis) والــذي يمثل التيار الفني المستقل ويدرس ككتاب مدخــلي فــي علم تحليل السياسات المستقل، إن اتجاههما نحو تحليل السياسات هو اتجــاه مــتخذ القــرار العقلاني الذي يضع أهدافاً مسبقاً ويستخدم العمليات المنطقية للــبحث عن أفضل طريقة لتحقيقها. إن محلل السياسات العقلاني هذا قد يقوم بنفسه بعمــلية التحليل أو ربما يكلف بها مختصين آخرين إذا كان لا يملك أدوات التحليل الفــني. ويمكــن أن يكــون صــانع القرارات هذا فرداً أو مجموعة تعمل كوحدة. ولــتطوير إطــار الكــتاب اعتمد الكاتبان بصورة أساسية على أدوات التحليل التي طورت في مجال الاقتصاد، والرياضيات، وبحوث العمليات وتحليل النظم. ولكنهما يعــترفان بأنه في الواقع أن نطاق تحليل السياسات أوسع بكثير ويأخذ من كثير من العلوم مثل علم الاجتماع، والقانون، والتحليل السياسي والتحليل التنظيمي.(٣)

ويعــترف الكاتبان أن أهمية تلك العلوم تتضح في حالة "محلل السياسات" في واقعه العمــلي. فإذا أراد أن يصمم سياسة للإصلاح والرفاهية، فيجب أن يأخذ في اعتباره قدرة الجهاز السياسي الإداري (الجدوى الإدارية والسياسية) التي سوف يعتمد عليها ويــنفذ مــن خلالها البرنامج. وإذا كان يصمم سياسة لإجراءات السلامة المرورية، فيجــب أن يفهم العمليات الإدارية والقانونية التي سيتم من خلالها تنفيذ هذه السياسة في النهاية. لن نتحدث عن أهمية العلوم الطبيعية هنا بالرغم من أن محلل السياسات يحــتاج فــي تصميمه لسياسات بيئة أن يفهم ويعرف أنواع الملوثات البيئة وآثارها بصــورة عــلمية حــتى يصمم سياسة بيئية جيدة. وباختصار فإن القدرة على الفهم والتنبؤ بحقائق الواقع ضرورية لأي عملية صنع سياسات وإن اهتمامنا هنا هو كيف يشــكل وينظم متخذ القرار طريقة تفكيره حول خيارات السياسات باستخدام الأدوات التحليلية الفنية التي تساعد في الفهم والتنبؤ، وليس بكل الحقول التي يمكن أن تكون ذات فائدة لمحلل السياسات.(٤)

ويوضح هذا الفهم ويركزه الكاتب الكسندر مود في كتابه (Introduction to Policy Analysis). الــذي يعــرف السياسات بأنها عملية البحث والتحري في قضايا عامة. ولذلك إذا قررت أمانة عمان أن تدرس قضية عامة مثلاً إذا كان من الضروري أن

تقـــوم ببناء مدخل جانبي (subway) فإنها تقوم بتحليل سياسات. فإذا قررت الأمانة أن تقـــوم بهذا العمل وطلبت مساعدة مالية من الحكومة المركزية، فإن وزارة النقل والمواصلات ستقوم بتحليل سياسات لفحص ما إذا كان هذا الدعم المالي سيكون من المصلحة العامة (كما تعرفها طبعاً). وبذلك فإن تحليل السياسات موجه نحو تحسين ســـلوك وإجراءات وممارسات إدارة "المنظمات السياسية" مثل البلديات، والمديريات التعـــليمية، والدولة(٥). ولذلك فإن تحليل السياسات يهدف في النهاية لتغير القوانين، والإجراءات والهيكل الإداري الذي تعمل من خلاله هذه المنظمات السياسية. ولذلك فـــإن أغلب تحليل السياسات تقوم به الوحدات الإدارية الحكومية وخاصة في أقسام التخطيط وغيرها من الوظائف الاستشارية. ولعل أكثر المعاني شمولاً لعملية تحليل السياســـات يكمـــن فـــي أي عمـــل لموظف عام يقوم بصورة دقيقة بوزن وفحص إيجابيات وسلبيات الطريقة التي يقوم بها بعمله.(٦)

يركـــز تحـــليل السياسات الفني على أنواع معينة من المنظمات في تصور ألكسندر مود. ولذلك نحتاج هنا للتعريف بتلك الأنواع من المنظمات. تتكون المنظمة عموماً من مجموعة من الأشخاص، يطلق عليهم مصطلح أعضاء، وهي كمجموعة تسعى لـــتحقيق أهداف محددة بالتطابق مع قوانين معينة مكتوبة أو غير مكتوبة(٧). ويمكن أن تكون عضوية المنظمة اختيارية أو غير اختيارية اعتماداً على المدى الذي يملك به الأشخاص حرية الاختيار في الانضمام إليها. وبذلك فالجيش العربي الأردني، أو نادي رياضي، أو الجمعية الملكية، أو شركة إنتاجية، كلها منظمات اختيارية. ولكن الدولـــة، كمـــنظمة، أو الخدمـــة العســـكرية الإلزامية تمثل نماذج لمنظمات ليست اخـــتيارية. والمـــنظمات يمكـــن أن تكـــون وظيفيـــة (task oriented) أو سلوكية (behavior oriented)، وأحيانـــاً قد تكون المنظمة وظيفية وسلوكية في نفس الوقت. تـــتميز المـــنظمات الوظيفية بأنها غالباً لها هدف محدد ويعمل الأعضاء بدوام كامل لتحقيق تلك الأهداف. فالموظفون المستخدمون بصورة منظمة هم أعضاء المنظمات الوظيفية، مثل أعضاء هيئة التدريس في الجامعات. أما أعضاء المنظمات السلوكية فهـــم يهـــتمون بغرض المنظمة بصورة غير منتظمة ولا يعملون بدوام كامل. فمثلاً المواطـــن فـــي الدولـــة يدفع ضرائب، ويصوت، ويحصل على جواز، ولكن حياته اليومية ليست موظفة كلها للدولة.(٨)

إن مـــثل هذه المنظمات يكون لها أهداف متعددة (multiple goals) (وقد تكون أحياناً متعارضـــة). فمـــثلاً البـــلدية ترغب في توظيف نظام شرطي محلي، ودفاع مدني، ونظـــام لـــلحدائق والـــترفيه، وشوارع جيدة الصيانة وأشياء أخرى، ولكن المواطن يـــرغب في الحصول على هذه الأشياء بضرائب أقل. والطريقة الأخرى للتمييز بين الـــنوعين من المنظمات هو ملاحظة ان المنظمات الوظيفية لها هدف أساسي واحد، بيـــنما تـــتعدد أهداف المنظمات السلوكية. وليس ضرورياً أن يكون هذا التميز بين أنـــواع المـــنظمات دقيقاً، لأن الهدف الأساسي هنا هو التفريق بين تحليل السياسات وتحليل النظم.

يمكن تعريف تحليل السياسات بأنها موازنة بصورة دقيقة بين معارضين ومناصرين القيام بتغير معين في وظائف أو إجراءات أو لوائح المنظمة. ويمكن تعريف "تحليل الـــنظم" بـــنفس الطريقة ولذلك يعتبر كثير من الكتاب أن "تحليل السياسات" "وتحليل الـــنظم" همـــا شـــيء واحد. وعلى أي حال في هذا الكتاب (كتاب مود) فإننا سنميز بيـــنهما باســـتخدام تحليل النظم للتحليل في منظمات الأعمال (المنظمات الوظيفية)، بينما تحليل السياسات تشير للمنظمات السلوكية – المنظمات السياسية[٩].

إن الاخـــتلاف بين أنواع التحليلين هو اختلاف في الدرجة والتعقيد وليس في النوع. فالـــبحث عـــن إحـــداث التغير في المنظمات الوظيفية يركز على تقييم ما إذا كان الـــتغير المقـــترح ســـوف يمكن المنظمة من أداء وظيفتها بكفاءة، بصورة أسرع، بصـــورة أقـــل تكـــلفة، أقـــل ضوضاء وهكذا. وهذا يعني أن المنظمة لديها أنظمة (systems) وإجـــراءات (Procedures) وتسهيلات (facilities) للقيام بالمهمة. ويتمثل دور تحـــليل النظم في تحديد كيف أن التغير المقترح سيؤثر على تلك الآليات وبذلك يؤثر في تنفيذ المهمة (task). إن تحليل النظم دائماً أكثر تحديداً من تحليل السياسات لأن المنظمة لها وظيفة محددة ومعرفة بصورة دقيقة.[١٠]

ومـــن ناحيـــة أخـــرى فإن تحليل السياسات ليست سهلة ومحددة كتحليل النظم لأن التغير في المنظمة السياسية له آثار لا نهائية. وفي الحقيقة أن أي تغير سيؤدي إلى مـــنافع تعـــود على بعض الأعضاء وأضرار لآخرين. وفي بعض الأحيان إن هناك صـــعوبة حقيقيـــة في التنبؤ بالمنافع لأن الأعضاء الأذكياء سوف يستخدمون طرق

متـــنوعة وســـلوكيات مختـــلفة لتحويل التغير لمصلحتهم السياسية، أو لغير مصلحة أولـــئك الـــذي يتنافســـون معهم. بالإضافة إلى ذلك فإن تلك المنافع يمكن أن تكون صـــعبة القيـــاس ومـــن المســـتحيل موازنـــتها بصورة معقولة لتقييم المنافع الكلية والأضـــرار التي تلحق بالمنظمة. ليس هناك معيار واضح محدد مثل معيار الكفاءة (العلاقـــة بين التكلفة والمنفعة) يستطيع الشخص أن يقيم من خلاله الأنواع المختلفة مـــن المنافع والأضرار. وإذا وجد معيار فإنه سيكون معمماً مثل "رفاه المنظمة" أو رضا المواطنين.

وانطلاقـــاً مـــن ذلـــك الـــتميز بين تحليل النظم وتحليل السياسات، فإن تحليل النظم يستطيع أن يكون غالباً كمياً، وهذا يعني أن المحلل يستطيع أن يحسب بصورة كمية القيـــم الرقمية للعديد من المنافع والتكاليف (الأضرار)، إنه يستطيع حتى أن يحسب ويقـــدر كميـــة الكفـــاءة فـــي أداء الوظيفة المتوقعة نتيجة للتغير المقترح. وتحليل السياســـات يميـــل لأن يكون أقل كمية، أو إذا كانت بعض النواحي قابلة لأن تكون كميـــة، فإن هناك نواحي أخرى لا تخضع للقياس الكمي. ولكن على أي حال الفرق بينهما هو فرق في الدرجة، وفي الواقع فإن تحليل النظم يمكن أن يكون أكثر تعقيداً مـــن تحليل السياسات. إن استخدام مصطلح "تحليل السياسات" يشير إلى أنه سيكون هناك تركيز أقل على الطرق الكمية وتركيز أكثر على المصالح المتعارضة مقارنة باســـتخدام مصـــطلح تحليل النظم. إن مصطلح "تحليل السياسات" يوحي بأن هناك جوانـــب غير كمية يجب أخذها في الاعتبار. كما أنه يشير إلى أن الجوانب اللاكمية تحـــرم تحليل السياسات من فرصة القيام بتحليلات دقيقة، لأنه ليس معقولاً أن يقاس جانب بصورة كمية دقيقة بينما يكون جانب آخر غير قابل للقياس الكمي.

إن المصـــطلح "بحوث العمليات"، المرتبط بمواضيع تحليل النظم، يشير دائماً لتحليل قضية يمكن وضعها بصورة كاملة في إطار كمي. على سبيل المثال الطرق الكفوءة لتـــنفيذ العمـــليات الصناعية قابلة للتحليل الدقيق الكمي. وهناك مصطلح آخر "علوم الإدارة" (management sciences) يشـــير لأنواع من التحليل أوسع نطاقاً من بحوث العمـــليات، ولكنها تظل ذات طبيعة كمية. ويمكن ترتيب تلك المصطلحات بصورة تنازلية على أساس تعاملهم مع العوامل اللاكمية بهذه الصورة: تحليل السياسات هو

أكثرها شمولاً للعوامل اللاكمية المهمة، علوم الإدارة تتعامل مع متغيرات غير كمية أقل أهمية، بحوث العمليات يتطلب قليل من أو عدم اعتبار العوامل اللاكمية. وكل تلك المصطلحات تنضوي تحت مسمى نظرية النظم العامة (General Systems Theory) التي تهتم بكل أشكال العلاقات كمية أو غير كمية.(١١) ورغم كل هذا التوضيح فإن كتاب تحليل السياسات لا يميزون بين هذه المصطلحات من ناحية نظرية وعملية. إذ تستخدم أساليب تحليل النظم وبحوث العمليات وعلوم الإدارة في تحليل سياسات المنظمات الحكومية. وما يحدد مناسبة أسلوب معين هو طبيعة المشكلة قيد الدراسة.

وفي العلوم السياسية فإن المصطلح تحليل السياسات يشير لدراسات مختلفة عن موضوع تحليل السياسات في التيار الفني. ففي العلوم السياسية يتركز الاهتمام حول كيفية عمل وتشكيل جماعات المصالح، وقدرة قضايا السياسات المختلفة ونجاحها في لفت انتباه صانع القرارات عن طريق جماعات المصالح، وكيف تستخدم هذه الجماعات التأثير السياسي في الحصول على القرارات التي ترغب فيها، وكيف تقوم التحالفات بين الجماعات المختلفة التي تستفيد من قرار السياسات التي يدعمونها؟ وكيف يعدلون رغباتهم وأهدافهم حتى يتمكنوا من تكوين تحالفات تحقق ما يسعون إليه؟ وهكذا(١٢). إن هذه مواضيع سياسية مهمة ولكنها لا تعتبر مهمة من وجهة نظر بعض كتاب التيار الفني المتخصص الذين يظهرون اهتماماً أكثر بدور العقلانية المنظمة في صنع السياسات وقليل من الاهتمام بدور الضغط السياسي في عملية صنع السياسات، بالرغم من أنهم لا يسقطون الأخيرة تماما من اعتبارهم. وكذلك يركزون على لحظة اتخاذ القرار وطريقة الوصول إلى خيارات لذلك القرار أكثر من الاهتمام بالتحضيرات العديدة التي تؤدي في النهاية إلى إيصال المشكلة إلى نقطة اتخاذ القرار. ورغم هذه الاختلافات بين التيار الفني والتيار السياسي التي يحرص عليها أصحاب التيار المهني المتخصص فإن العلوم السياسية والإدارة العامة قد استوعبتا كلا التيارين في إطار منهجهما الدراسي ونشاطاتهم البحثية. فالتيار المهني الفني يمثل تخصصا فرعيا في كثير من أقسام العلوم السياسية والإدارة العامة. وحتى نوضح ذلك فإننا سنبين هنا طريقة تدريس هذا التيار في كلا التخصصين.

تدريس التيار المهني في العلوم السياسية

لقــد كـــان اهتمام العلوم السياسية تقليدياً منصباً على الاهتمام بالمؤسسات الحكومية وعمـــلية اتخاذ القرار فيها. وتقوم كثير من أقسام العلوم السياسية الآن في الولايات المــتحدة الأمـــريكية وغيـــرها من الدول الأوربية بتدريس تحليل السياسات العامة بــتياريها السياسي والمهني. وفي إطار التيار المهني الفني تقوم تلك الأقسام بالبحث والـــتدريس فـــي مجـــالات متخصصــــة في عدة حقول سياسات عامة مثل الطاقة والإســكان. وقـــد عكس هذا التوجه من قبل أقسام العلوم السياسية انحسار اهتمامها بمواضـــيع الســـلوك السياسي التقليدية واهتمامها بمحتوى السياسات.(١٣) كما عكس أيضـــاً اهتمامها بتنفيذ السياسات وتحليل آثارها وفعاليتها، مستخدمة في ذلك أساليب الإحصاء وأساليب التحليل الاقتصادي.(١٤)

وقـــد انعكـــس اهتمام أقسام العلوم السياسية بالتيار الفني المهني في محاولاتها تقوية علاقاتهـــا مـــع المؤسســـات الحكومية من خلال تأسيس وإنشاء درجات علمية في مستوى البكالوريوس والدراسات العليا تعتمد على التيار الفني المهني.(١٥)

تدريس التيار المهني في الإدارة العامة

لقـــد كانت استجابة الإدارة العامة وأقسامها لهذا التيار قوية ومتناسبة مع اهتمام هذا الحقل تقليدياً بأعمال الحكومة ومؤسساتها. وفي الواقع فإن أقسام الإدارة العامة هي الأكـــثر اهـــتماماً مـــن غيرها من العلوم التي اهتمت بهذا التيار والتي تشمل كليات القـــانون والـــتربية وحـــتى العلوم الطبيعية. وقد اهتمت الإدارة العامة في الماضي بقضـــايا تحســـين الفعالية الإدارية أكثر من اهتمامها بتحليل قضايا السياسات. ومع الـــثورة الاجتماعية في الستينات فإن تركيز تدريس الإدارة العامة قد شهد تحولاً في الـــبرامج التدريســـية التقـــليدية لدرجة أن معظم برامج الإدارة العامة في الولايات المتحدة تقدم الأن برامجا في تحليل السياسات وخاصة في التيار الفني المهني. وفي عـــام ١٩٧٤ تبـــنت الجمعيـــة الوطـــنية لمـــدارس الشئون العامة والإدارة العامة (NASPAA) تحـــليل السياسات كواحد من خمسة من مجالات الدراسة المعترف بها في الإدارة العامة لبرامج الماجستير المهنية.

وأقـــامت أقســـام الإدارة العامة لهذا الخصوص علاقات مع أقسام الهندسة والصحة العامـــة والخدمـــة الاجتماعية والحقول المهنية الأخرى حتى يكون المدراء العامون الجـــدد أكـــثر إلمامـــاً وأكـــثر تأسيساً في مجال تحليل السياسات من سابقيهم. وقد اســـتوعبت الإدارة العامـــة التيار الفني المهني لهذا الغرض. ومما ساعد على هذا الاتجـــاه قيام مدارس وأقسام إدارة الأعمال بإدخال إدارة القطاع العام في مقرراتها واســـتخدام أدوات التحـــليل الفنية فيها في تحليل قضايا السياسات العامة في برامج الإدارة العامة.(١٦)

وبصـــرف النظر عن القسم الذي يقوم بتدريس هذا التيار، فهناك الكثير من القواسم المشـــتركة فـــي محـــتوى مقررات تحليل السياسات وخاصة في مستوى الدراسات العليا، والتي يمكن تلخيصها في الآتي:

١. وجود مواد إجبارية مكونة من :

أ- المـــنهجية الكميـــة متضمنة البرمجة الرياضية (Mathematical Programming) والـــنمذجة الرياضـــية (Modelling) والإحصـــاء الوصـــفي والاســـتقرائي (Descriptive and Inferential Statistics).

ب- البيئة السياسية والمؤسسية لصنع السياسات العامة وتنفيذها.

ج-الـــنظرية الاقتصـــادية وأدوات التحـــليل الاقتصـــادي مع التركيز على القطاع الحكومي وعلاقته بالقطاع الخاص وخاصة في عملية تخصيص الموارد.

د- الدراســـة الســـلوكية وغيـــر السلوكية لاتخاذ القرارات واستراتيجيات وعمليات التنفيذ.

هـــ- إدارة الـــبرامج (Program Management) والمراقـــبة (Control) والـــتقييم (Evaluation).

و- الاهتمام بالمسائل الأخلاقية (ethics) والقيم.

ويجـــب أن نلاحـــظ أن كـــل برامج التدريس لهذا التيار في أقسام العلوم السياسية والإدارة العامـــة لا تعطـــي وزنـــاً متساوياً لكل مواضيع ومواد الدراسة تلك، ولكن هناك شبه اتفاق بينها بأنها تمثل المعرفة الضرورية في حقل السياسات العامة.

٢. الـتركيز عـلى الـتدريس والبحث في قضايا ومجالات سياسات معينة (الصحة والتعليم مـثلاً)، وقـد انعكـس هذا الاهتمام في مواضيع المواد الدراسية ومحتواها العلمي الذي يركز على التخصص من خلال مدخل "حل مشاكل" (problem solving).

٣. مدخل متعدد المداخل الأكاديمية شمولي لتحليل القضايا، حيث يشترك أساتذة من تخصصات مختلفة في التدريس الفرقي (team teaching) والإشراف على بحوث الطـلاب. لقـد أدى ذلك إلى إلغاء الحواجز الأكاديمية التقليدية بين التخصصات عن طريق التناول التعددي لتحليل مشاكل السياسات.

٤. الاعـتماد القـوي عـلى الأدوات الكمية في تقييم السياسات، إذ أن التركيز على المـنهجية الكمية الذي لاحظناه في النقطة الأولى يتطلب أن يظهر الطالب قدرة عـلى تطـبيق تـلك الأساليب في حل تمارين السياسات. وتشمل تلك الأدوات، أدوات بحوث العمليات (operations research) وبناء النماذج (model building) وتحـليل التكـلفة والمـنفعة (cost-benefit analysis) والبرمجة الخطية (linear programming) وأدوات أخرى.(١٧)

النمط العام لتحليل السياسات المهنية

تـبدأ عمـلية تحليل السياسات غالباً بتصور موظف أو عضو في المنظمة أن هناك احـتمال تحسين طريقة أداء العمل أو ظهور مشكلة تحتاج لحل – وهو اعتقاد بأن هـناك منافع يمكن أن تعود على غالبية أعضاء المنظمة أو أن المنظمة نفسها يمكن أن يتحسـن أداءها إذا أحدثت بعض التغيرات في وظائفها أو إجراءاتها أو قوانينها. ولذلـك قـد يقـرر شخص أو مجموع أشخاص أو موظف مسئول في المنظمة أن قضـية مـا تحمـل في طياتها فرص جيدة تستحق الدراسة. وهو قد يقوم بالدراسة بنفسـه أو بمساعدة مستشاريه أو يمكن أن يكلف منظمة متخصصة للقيام بالدراسة. وعـادة يشار للشخص الذي يطلب الدراسة (المشرف sponsor). إن المشرف مهم في عملية التحليل نفسها ويجب أن يكون هناك تفاعل دائم بينه وبين محلل السياسات لأنـه قـد يكـون أكثر إلماماً ببعض جوانب المنظمة مثل الإجراءات والقوانين من محـلل السياسـات. ففـي بداية التحليل يجب أن يحدد المشرف هدفاً ويدعو محلل السياسات للبحث عن بدائل لتحقيقه.(١٨)

إن الأدوات التحليلية الفنية المستخدمة في تحليل السياسات تركز بصورة أساسية على ثلاثة نشاطات. أولاً تحديد إلى أي مدى يقدم الأسلوب المستخدم بديلاً معيناً حلاً للمشكلة. ثانياً تقييم أثر هذا البديل على المنظمة والأفراد الذين يمكن أن يتأثروا بهذا البديل. ثالثاً مقارنة البدائل من حيث تلك الآثار في محاولة لتحديد البديل الأفضل. وتتطلب دراسة تلك الآثار وضع قائمة بالأطراف التي سوف تتأثر وماهية التأثير على كل طرف. وهذه مسألة أخلاق مهنية ولذلك يجب أن تكون قائمة التأثيرات المحتملة لكل بديل كاملة وتضم أولئك الذين يتضررون والذين يستفيدون من البديل المعين. ويمكن أن تختلف قائمة المتأثرين من بديل لآخر، ولكن في قضية معينة فإن العديد من الأطراف قد تظهر في قائمة منافع البديل. وبعد أن يقوم المحلل بالتحليل الدقيق للبدائل؛ وتحديد المستفيدين والمتضررين من كل بديل بصورة دقيقة، وموازنة ومقارنة البدائل من خلال آثارها، فإن المشرف يكون من المأمول قد حصل على معلومات يمكن على أساسها أن يختار البديل الأفضل.(١٩)

إن القضايا التي يركز عليها التحليل تتميز بالتعقيد الشديد، وهي لذلك يجب أن يتم التفكير فيها من خلال إطار يساعد على تنظيم أفكار المحلل. والإطار الذي يقدمه الذين يدعمون هذا الاتجاه لا يختلف كثيراً عن الإطار العقلاني العام والإطار التخطيطي، الذي تقوم عليه عملية التخطيط والبحث العلمي ويتمثل في الآتي:

١. تحديد المشكلة: وهنا يسأل المحلل ويجيب على الأسئلة التالية: ما هي المشكلة التي سيتم التعامل معها؟ ما هي الأهداف التي يسعى لتحقيقها من خلال مواجهة المشكلة؟ وهنا يمكن أن تواجه المحلل مشكلة تعريف المشكلة. إذ أن هذا التعريف خاضع لآراء المستفيدين والمتضررين ويحاول كل منهم أن يقدم تعريفاً للمشكلة يخدم أغراضه هو ومصالحه. فليس هناك تعريف واحد متفق عليه لمشاكل السياسات العامة. ويمثل تعريف محلل السياسات واحداً من التعريفات المحتملة من عدة تعريفات.

٢. وضع البدائل: جمع المعلومات عن المشكلة وتحديد البدائل التي يمكن أن نستخدمها. ما ينطبق على تعريف المشكلة ينطبق أيضاً على المعلومات. إذ لا توجد معلومات فنية خالصة، فالمعلومات تتأثر أيضاً بآراء المهتمين بسياسات معينة. ما هي هذه البدائل وما هي آثارها؟

٣. التنبؤ بالآثار: ما هي نتائج وآثار كل بديل؟ ما هي الأداة الفنية التحليلية المناسبة للتنبؤ بتلك الآثار؟ إذا كانت الآثار غير مؤكدة فما هي درجة احتمال حدوثها في حالة كل بديل؟

٤. تقييم الآثار: ما هو المعيار الذي نستخدمه في قياس نجاح السعي لتحقيق الهدف؟ ومع معرفة أن بعض البدائل تكون أفضل لبعض الأهداف وغير مناسبة لأهداف أخـــرى، فكيـــف يمكـــن المقارنة بين تلك الأهداف؟ وتعتبر عملية المقارنة بين الأهـــداف فـــي المـــنظمات السياسية عملية صعبة للغاية إذ لا توجد طرقاً يمكن استخدامها في ترتيب الأهداف من حيث الأهمية والأولوية.

٥. الاختيار، بتجميع كل جوانب التحليل مع بعضها، ما هو البديل الأفضل؟

ولكل ذلك يزعم أصحاب هذا التيار أن ما يقومون به ليس مرتبط بقيم سياسية معينة وإنـــه محايد ولذلك فإنه يمكن تطبيقه في نظام اشتراكي، أو رأسمالي، ديمقراطي أو ديكتاتوري. ولكنهم يعترفون بأن قضايا القيم السياسية هي مهمة وجزء لا يتجزأ من عمـــلية التحليل، ولكن رغم ذلك فإن حقل تحليل السياسات مصمم للعمل داخل نظام سياسي اقتصادي معين وليس تغيره.[٢٠] وهذا ما جعل كثير من الكتاب ينتقدون هذا التيار الفني بأنه محافظ وضد التغير.

المنهجية المستخدمة في التيار الفني

لقـــد اهـــتمت دراسات التيار المهني الفني عموماً وفي أقسام العلوم السياسية خاصة بدرجـــات مـــتفاوتة بـــالمكون السياسي أو البعد السياسي في السياسات العامة. وقد تمثلت القضايا التي حازت على اهتمام الدارسين في الأسئلة التالية:

١. كيف وأين تتفق "تحليل السياسات" وتختلف مع تحليل سياسات ومنظمات الأعمال (business analysis)؟

٢. كيـــف نجعل تحليل السياسات أكثر حساسية للقيم الاجتماعية وأكثر تساؤلاً حول الأهداف وأهميتها عند الاختيار بين بدائل السياسات؟

٣. كيـــف نتمكن من التنبؤ بآثار السياسات وبدائلها وليس فقط تحليل آثار السياسات التي نفذت بصورة وصفية؟

٤. كيــف يمكــن التعامل مع أهداف السياسات كمعطيات ومحاولة تحديد السياسات التي تعظم تلك الأهداف بدلاً من التعامل مع السياسات كمعطيات ومحاولة تحديد آثارها ونتائجها؟

٥. كيــف نزود محلل السياسات بخلفية جيدة في العلوم الاجتماعية وأدوات البحث الفني المهــني فيها وخاصة في مجالات القياس الكمي للمتغيرات واختيار العينة (sample) وتحديد علاقات الارتباط (correlation) والتحليل السببي (Casual Analysis)؟

٦. كيــف يــزود محلل السياسات بخلفية جيدة في كل من علم الرياضيات التطبيقية (Applied Math) والتحــليل الحــدي (Marginal Analysis) المبني على التفاضل والتكامل (Calculus)؟

لقد اهتمت الأمم المتحدة بهذا التيار الفني أكثر من غيره من التيارات في مجال حقل تحــليل السياســات، لأنه تطبيقي ويمكن أن يستخدم في ترشيد نظام صنع السياسات العامة في الدول النامية وخاصة في فترة عقود التنمية التي أعلنتها الأمم المتحدة.

ولــتحقيق هذا الغرض عقد قسم إدارة التنمية في دائرة التعاون الفني للتنمية التابعة لسكرتارية الأمم المتحدة ورشة عمل لمجموعة عمل (Working Group) في الفترة مــا بيــن ١٧-٢١ ديسمبر ١٩٧٩ في مقر رئاسة الأمم المتحدة لبحث وضع حقل تحــليل السياسات وتطوره (state of the art) وتطوير استرشادات وخطوط عريضة (guidelines) لتحســين "تحــليل السياسات" من أجل التنمية.[٢١] وقد قدمت مجموعة العمــل تعريفاً لتحليل السياسات يستبعد تحليل السياسات في العلوم السياسية (التيار السياســي الوصفي) ويمثل التيار الفني المهني المستقل، موضحة أن غرض تحليل السياســات "هو تحسين جودة وكفاءة وفعالية السياسات العامة.[٢٢] لقد وضحت أبعاد هــذا الاهتمام من قبل الأمم المتحدة في إصدار معهد الأمم المتحدة للبحوث من أجل التــنمية مؤلفاً كاملاً بعنوان "قياس وتحليل التنمية الاقتصادية والاجتماعية" حاول أن يقــدم "مؤشرات لقياس سياسات التنمية" وأدوات كمية لتحليل العلاقات بين مكونات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وقد ركزت مجموعة العمل على تقديم أساليب يمكن أن تكون مفيدة في تحليل سياسات التنمية، تتمثل في الآتي:

١. تحليل النظم (System Analysis).

٢. نماذج التخطيط الاقتصادي (Economic Models).
٣. موازنة التخطيط والبرمجة (PPBS).
٤. الإدارة بالأهداف (MBO).
٥. الموازنة الصفرية (ZBB).

وبمـا أنـه ليـس مـن غرضـنا في هذا الكتاب المدخلي استعراض كل الأدوات المستخدمة في إطار التيار الفني المهني، فإننا سنحاول أن نقدم للطالب مثالاً واحداً، يمكنه من فهم منطق وآليات التيار الفني المهني. والأسلوب الذي وقع عليه اختيارنا هـو أسلوب تحليل التكلفة والمنفعة (CBA) لما لهذا الأسلوب من قدرة على توضيح إمكانيـات تلك الأدوات ومشاكلها، كما أنه استخدم بصورة متوسعة في إطار التيار الفني في تصميم السياسات.

تحليل التكلفة والمنفعة والسياسات العامة

يعتبر أسلوب تحليل التكلفة والمنفعة من الأساليب التي استخدمت بصورة متوسعة في إطار تحليل السياسات لمقارنة السياسات وبدائلها. ولقد طور هذا الأسلوب أساساً في إطار حقل الاقتصاد الجزئي للمساعدة في عملية اتخاذ القرارات الفردية في المنشآت الخاصة.(٢٣) ثم استخدم بصورة كبيرة في تحليل السياسات العامة وأصبح جزءً مهماً من مقرراتها العلمية وأدواتها العملية. وفي العقود الأخيرة أصبح هذا الأسلوب واحداً مـن أكـثر فروع السياسات المالية حيوية واستخداماً في كل من المستويين النظري والتطبيقي. (٢٤) وقد تعدى الاهتمام به حقل الاقتصاد حينما توسع دور الحكومة ليشمل تقديـم، بالإضـافة للسـلع العامة، خدمات الصحة والتعليم والمشروعات الإنتاجية كالكهـرباء والميـاه، وخاصة في إطار ظروف الندرة الاقتصادية الذي تتحرك فيه الحكومة.(٢٥) وبذلك أصبح أسلوب سياسي لاتخاذ القرارات.

لقـد ارتبط الأسلوب بصورة خاصة بعدم قدرة قوى السوق السياسي (عرض وطلب السـلع العامـة) مـن تقديـم المعلومات المناسبة للحكومة لتقديم خدماتها بالكميات المناسـبة، وذلـك بسـبب عدم وجود الحافز لمستهلكي السلع العامة للإفصاح عن طلـباتهم الحقيقية. ويعكس هذا السلوك عدم رغبتهم في تمويل الخدمات العامة من

خـلال الضـرائب على أمل أن تقوم الحكومة بتقديم الخدمة على حساب الضرائب الـتي يدفعها آخرون. وتسمى هذه الظاهرة بظاهرة الراكب المجاني (Free Rider) والمشكلة التي تواجهها الحكومة هنا هي كيف تقرر الحكومة كمية ما تنتجه من سلع وخدمـات؟ أو بمعنى آخر كيف تقرر التوليفة المثلى من الخدمات التي تقدمها؟ وما الـتوليفة المثلى بين نشاطات القطاع العام والخاص.(٢٦) وهنا يمكن أن تعيد صياغة تـلك الأسـئلة في السؤال: متى يكون تدخل الحكومة بسياساتها أكثر فائدة في إنتاج تـلك السلع من إنتاجها بواسطة القطاع الخاص؟ والجواب هو أن سياسات الحكومة تكـون مفيدة حينما تكون منافعها أكثر من إنتاج تلك السلع بواسطة القطاع الخاص. ولذلك فإن أسلوب تحليل التكلفة قد استخدم في الحكومة لحساب ومقارنة الفرق بين تكـاليف ومـنافع السياسـة أو البرنامج المعين. وتتم عملية مقارنة منافع البرنامج الحكومـي بقيمة السلع التي كان من الممكن إنتاجها من خلال القطاع الخاص بنفس المـوارد التي أنتجت بها السلع الحكومية (تكلفة الفرصة البديلة). وتتم هذه المقارنة مـن خلال كمية الضرائب التي أخذت من القطاع الخاص لتمويل السياسات العامة والتي كان من الممكن أن يستخدمها القطاع الخاص في إنتاج سلع وخدمات أخرى.

ويقوم أسلوب تحليل التكلفة والمنفعة أساساً على رصد كل تكاليف البرنامج ومنافعه في صورة نقدية حتى يمكن المقارنة بينها. وتبدو هذه الفكرة سهلة التطبيق، كما هي حالة برامج القطاع الخاص، ولكنها بالغة التعقيد في إطار السياسات الحكومية. فمن ناحيـة نظرية يجب أن يقوم محلل السياسات بتحديد كل تكاليف السياسة ويعبر عنها فـي صورة وحدات نقدية (دينار مثلاً) تغطي كل فترة البرنامج من الناحية الزمنية. ويجـب أن تتضـمن تكـاليف البرنامج الآثار السلبية له، مثلاً الآثار البيئية السيئة الـناجمة عن إقامة مصنع للإسمنت. وبهذه الصورة يمكن مقارنة ليس فقط تكاليف الـبرنامج ومـنافعه، ولكن أيضاً مقارنة برنامج معين ببرنامج آخر يختلف معه في الأهداف. فمثلاً يمكن أن يستخدم أسلوب تحليل التكلفة والمنفعة للتوصل مثلاً لبدائل السياسـات فـي مجـال الخدمـات الصحية، مثلاً هل تستخدم الموارد في الصحة العلاجيـة أم الصحة الوقائية؟ ويمكن استخدامها مثلاً لاتخاذ قرارات سياسات حول التركيز على بناء مستشفيات أم بناء مدارس.

إن اخـــتيار أكثر الطرق فعالية في استخدام الموارد العامة تتمثل في الإمكانية التي يـــتيحها أســـلوب تحليل التكلفة والمنفعة في ترتيب السياسات أو البرامج على حسب معيـــار التكـــلفة والمـــنفعة مـــن أعلى إلى أسفل على أساس معدل أو نسبة التكلفة والمنفعة (cost-benefit ratio)، واختيار البديل الذي يحقق أكبر معدل وبذلك يتحقق واحـــد من أهداف أسلوب تحليل التكلفة والمنفعة: تحديد الطرق الفعالة في استخدام الموارد العامة.

ويخـــدم الأســـلوب هدفاً آخراً وهو تحديد جدوى سياسات حكومية بعينها، والجدوى (feasibility) تختـــلف عـــن الكفاءة (efficiency). فالجدوى تحاول أن تجاوب على الســـؤال: هل من المفيد اختيار هذه السياسة وهل ستؤدي النتائج المتوقعة منها وهل لها دائماً تداعيات اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية؟(٢٧) ففي التعامل مع السلع التي ينـــتجها السوق الاقتصادي نجد أن الطلب على سلعة معينة يوضح في نفس الوقت المـــنافع المـــتوقعة من إنتاجها. وفي حالة السياسات العامة فإن الفوائد المتوقعة لا تكـــون بهـــذا المستوى من الوضوح. فمثلاً سياسات التحكم في البيئة تتضمن غالباً تكـــاليف ومـــنافع سياســـية تنـــبع من وجود بيئة نظيفة، وتكلفة اقتصادية تتمثل في التضـــحية بإنـــتاج بعض السلع الاقتصادية. فتقليل تلوث السيارات يزيد من أسعار الســـيارات ممـــا يـــؤدي إلى تقـــليل الطلب عليها الذي يؤدي بدوره لتخفيض إنتاج الســـيارات وتقـــليص فرص التوظيف في هذه الصناعة. وفي هذه الحالة فإن واحدة من تكاليف سياسات البيئة هي تلك الوظائف التي تمت التضحية بها وإضعاف قدرة بعض الناس على شراء سيارة. والمستفيدون من هذه السياسة هم الذين يدافعون عن البيئة، وأولئك الذي يرغبون بالتمتع ببيئة نظيفة.(٢٨)

خطوات وأنواع تكاليف ومنافع السياسات العامة

تتضمن خطوات استخدام أسلوب تحليل التكلفة والمنفعة اتباع الخطوات التالية:

١. تحديد السياسة أو البرنامج المستهدف.

٢. تحديـــد كل آثار السياسة المرغوبة وغير المرغوبة، الحالية والمستقبلية على كل المجتمع.

٣. تصنيف الآثار المرغوبة كمنافع (benefits) والآثار السيئة كتكاليف (costs).
٤. وضع قيم نقدية (دينار مثلاً) على كل أثر من تلك الآثار.
٥. حساب صافي المنفعة (net benefit) – جملة المنافع مطروح منها جملة التكاليف.
٦. اتخاذ القرار ويتم على أساس عدة معايير نكتفي منها بالمعيار التالي:[٢٩] اختر البديل الذي يحقق أقصى مستوى من المنافع.

ولعل أكبر الصعوبات التي تواجه محلل السياسات في استخدام أسلوب تحليل التكلفة والمنفعة على السياسات العامة هي تلك المتعلقة بالنقطة الثانية والثالثة: تحديد الآثار وتصنيفها. وتكمن هذه الصعوبة في المعايير التي يمكن أن تستخدم في الإجابة على السؤال: ما هي تكاليف السياسة وما هي منافعها؟ فهناك العديد من التكاليف والمنافع التي لها طابع سياسي واجتماعي لا يمكن وضع قيم نقدية له. ولتوضيح هذا الأمر يمكن أن نستعرض بصورة مبسطة أنواع هذه التكاليف والمنافع.

تصنف تكاليف السياسات العامة ومنافعها بعدة طرق يمكن التمييز بين نوعين رئيسيين منها هما (١) التكاليف والمنافع الحقيقية (٢) التكاليف والمنافع النقدية؛ والتفريق بين هذين النوعين مهم عند تحليل سياسة معينة. فالتكاليف والعوائد النقدية هي تلك التي تكون نتيجة لتغيرات في أسعار السلع والخدمات الضرورية لتقديم الخدمة العامة. وبذلك قد ترتفع وتتفاوت حسابات التكاليف والمنافع على أساس التذبذبات في الأسعار ولا يحصل المجتمع على فوائد حقيقية. ولذا فيمكن أن تحقق بعض قطاعات المجتمع مكاسب (منافع) على حساب قطاعات أخرى (تكاليف). فعلى سبيل المثال يمكن أن يكسب قطاع من العمال فوائد من قيام مشروع حكومي، ولكن هذه المكاسب تلغى بسبب تضرر قطاع آخر من العمال بسبب انخفاض أجورهم نتيجة لانخفاض الطلب على السلعة التي ينتجونها. فإذا تم احتساب المكاسب التي حققها القطاع الأول فإن ذلك يعتبر ازدواجية وتضخيم لمنافع المشروع.[٣٠]

أما العوائد الحقيقية، فهي تلك المنافع التي تعود إلى المستهلك النهائي بسبب تنفيذ السياسة أو المشروع العام. وتعكس هذه المنافع زيادة في مستوى رفاهية المجتمع. ومن جانب آخر فإن التكاليف الحقيقية هي ما يتحمله أفراد المجتمع من تكلفة نتيجة

لاستخدام الموارد الاقتصادية في سياسة معينة دون غيرها من السياسات الأخرى. وعلى هذا الأساس يمكن التمييز بين أنواع من التكاليف والعوائد المباشرة وغير المباشرة.(٣١)

- التكاليف والعوائد المباشرة وغير المباشرة

تسمى التكاليف والعوائد المباشرة بالأولية (primary) وهي تلك التي ترتبط مباشرة بتنفيذ السياسات، فالتكاليف المباشرة هي تلك التي تدخل بصورة مباشرة في إنشاءات المشروع وهي عادة سهلة الحساب ومباشرة وتشمل:

١) تكاليف الاستثمار الثابت:

- تكلفة الأرض والمباني.
- الآلات والمعدات.
- الأثاث والتركيبات وغيرها.

٢) تكاليف تأسيس المشروع:

- تكاليف تكوين المشروع.
- تكاليف دراسات الجدوى.
- تكلفة توفير التمويل.
- تكلفة تدريب العاملين.

٣) رأس المال العامل:

- إجمالي الأصول المتداولة.

٤) تكلفة التشغيل:

- الخامات.
- الأجور.
- تكاليف التسويق.

أما المنافع المباشرة فهي تلك النتائج المقصودة من قيام المشروع نفسه وهذه يمكن أيضاً قياسها وحسابها بسهولة إلا في بعض الأحوال التي يكون هدف السياسة غير

قــابل لــلمعالجة الكميــة، وهذه تسمى بالمنافع السياسية والاجتماعية التي يصعب حسابها في كثير من الأحيان بصورة نقدية.

ومــن ناحية أخرى تواجه التكاليف والمنافع غير المباشرة، المحلل بصعوبات جمة. فهــي عمومــاً تكــاليف ومــنافع غير مقصودة أساساً وتنجم نتيجة لتنفيذ المشروع وتشــغيله. ومــثال ذلــك التلوث البيئي أو الازعاج الذي يحدث بسبب قيام مشروع معيــن. أمــا المنافع غير المباشرة، فهي المنافع التي يحصل عليها آخرون بصورة غيــر مباشــرة من قيام المشروع، مثلاً ارتفاع قيمة الأرض في منطقة معينة نتيجة لقيــام ورصــف طــريق دولي فيها. ومن التكاليف غير المباشرة ما تتحمل تكلفته قطاعــات اجتماعية ليست لها علاقة مباشرة بالمشروع أو السياسة العامة. ويصعب فــي كثير من الأحيان وضع قيم نقدية للمنافع والتكاليف غير المباشرة: مثلاً ما هي تكلفة الحياة الإنسانية، ما هي تكلفة الآثار والأمراض الناجمة من التلوث البيئي.

الانتقادات الموجهة لأسلوب تحليل التكلفة والمنفعة

لقــد وجهت العديد من الانتقادات لاستخدام أسلوب تحليل التكلفة والمنفعة في تحليل السياسات العامة ويمكن تلخيصها في أنه:

١) يتجاهل مسائل التوزيع (distribution) حيث أنه لا يهتم بمن يقوم بتحمل تكاليف السياســة ومــن يســتمتع أو يستفيد من منافعها، وهذا موضوع يترك الحسم فيه لعملية صنع السياسات العامة أو النظام السياسي. فمن المحتمل أن يتحمل تكاليف مشــروع طريق دولي قطاعات فقيرة ترغب في مشروع إسكان شعبي بدلاً من مشروع الطريق.

٢) صــعوبة اســتخدام الأرقــام في إعطاء صورة كمية لبعض العوامل الداخلة في السياســة فــي صورة نقدية. مثلاً تقدير تكاليف تدمير بيئة حشرة معينة لا تعتبر حياتهــا مهمــة من ناحية اقتصادية وذلك بالسماح لصناعة الأخشاب مثلاً بقطع أشجار الغابات.

٣) يحاول أن يعظم فقط من قيمة الكفاءة الاقتصادية في استخدام الموارد متجاهلاً قيماً اجتماعية أخرى كالعدالة (justice) والمساواة (equity) وحقوق الإنسان (human rights) وذلك بسبب صعوبة تحويل تلك الاعتبارات الأخلاقية إلى قيم نقدية.

٤) يســـتخدم أحياناً كوسيلة لتبرير سياسات النخبة السياسية والإدارية وذلك بعرض منافع السياسات في صورة كمية ونقدية تساعد في تسويق السياسة.

كيفية استخدام مداخل تحليل السياسات

لعلــه من المناسب أن نناقش بصورة مختصرة في هذا الجزء الأخير كيفية استخدام تلك النماذج والنظريات التي نوقشت في هذا الباب. وتشمل تلك المداخل مجموعتين تختــلف أدواتهما وأهدافهما. فالمداخل السياسية هي مداخل تفسيرية (explanatory) تحــاول أن تجــاوب عــلى أســئلة مثل لمصلحة من تصنع السياسات؟ ومن الذي يصنعها؟ وكيف تصنع؟ وهي بذلك غير معنية بتصميم السياسات نفسها، وهو الأمر الذي تهتم به مجموعة المداخل الاقتصادية. والسؤال الذي يمكن أن يطرأ على ذهن الطــالب الآن هــو كيــف تستخدم هذه المداخل في التحليل العملي؟ وسوف نتناول المعاييــر العامــة لاســتخدام الــنظريات والنماذج في كل مجموعة من مجموعات المداخل التي استعرضناها في هذا الكتاب على حدة.

المداخل السياسية

تمــثل هــذه المداخــل نماذجاً (models) أو نظريات تفسيرية تحليلية. والنموذج هو تجــريد أو تمثيل نظري لواقع السياسات. وكما يقول ثوماس داي إننا حينما نفكر في نظرية النظم السياسية، أو نظرية النخبة أو نظرية المجموعة أو التراكمية فإننا نقدم تجــريداً لــلعالم الحقيقــي فــي محاولة لتبسيط وتوضيح وفهم ما هو مهم في عالم السياسات. ويمكن أن نقدم هذه المعايير لتقييم فائدة تلك النماذج في دراسة موضوع معيــن والاخــتيار بينها، مع ملاحظة أن طبيعة موضوع وأسئلة الدراسة هي التي تحــدد بصــورة مباشــرة توليفة النماذج التي يمكن أن تستخدم في دراستها. وتلك المعايير هي:[(٣٢)]

١. القدرة على ترتيب الواقع: إن فائدة النموذج تكمن في قدرته على ترتيب وتبسيط موضوع السياسة قيد الدراسة بصورة تمكننا من التفكير فيها وفهم العلاقات بين المــتغيرات المهمة فيها. فمثلاً إذا كان السؤال الذي تبحث الدراسة عن إجابة له

هو: من يصنع سياسة معينة فإن توليفة من مدخل النخبة والمدخل المؤسسي قد تكون مفيدة.

٢. القــدرة على المساعدة في تحديد المتغيرات (variables) المهمة: يجب أن يكون النموذج الذي نختاره قادراً على تحديد النواحي المهمة في سياسة معينة ويساعد فــي تركيــز اهتمامنا بعيداً عن المتغيرات غير المهمة وتركيزه على الأسباب الحقيقيــة والآثــار المهمة لتلك السياسة. وبطبيعة الحال فإن "الأسباب الحقيقة" و"الآثــار المهمــة" تعتمد لحد ما على القيم الفردية للباحث، ولكن مع ذلك فعلى الــنموذج الــذي نستخدمه أن يساعدنا في معرفة تلك الجوانب المهمة. فمثلاً إذا كــان ســؤال البحث هو: لماذا اختارت الحكومة سياسة معينة ولم تختر سياسة أخــرى؟ فإن توليفة من نموذج النخبة ونظريات المجموعات قد يكون مفيداً في هذا الخصوص.

٣. الــتطابق مــع الواقــع: يجب أن يكون النموذج قادراً على التعامل مع متغيرات وعمــليات تحــدث فعلاً في الواقع. ولكن يجب ألا نسارع على هذا الأساس في رفــض نموذج معين لعدم واقعيته، إذا كان من الممكن أن يوجه اهتمامنا بعدم واقعيته لوجود متغير مهم بصورة غير مباشرة. فإذا كنا نعلم مثلاً أن السياسات العامــة لا تــتم بالصــورة التي يصورها مدخل النظم تماماً، ولكن إذا ساعدنا المدخــل فــي تحديد بعض المتغيرات أو لفت نظرنا إلى عشوائية عملية صنع السياسات، فإن هذا يعتبر حافزاً للبحث في أسباب هذه العشوائية.

٤. القــدرة عــلى تحقيق التواصل بين الباحثين: يجب أن يكون المدخل قادراً على تحقيــق التواصل الأكاديمي، وتكون مفاهيمه واضحة. فإذا اختلف عدد كبير من الــناس حول معنى مفهوم، فإن قدرته على التواصل تضعف. فمثلاً إذا لم يوجد اتفــاق حول معنى مصطلح النخبة، فإن معنى المفهوم سوف يكون مختلفاً عند مختلف الباحثين.

٥. القــدرة عــلى توجيــه البحث والدراسة: يجب أن يكون المدخل مفيداً في توجيه الــبحث فــي موضوع السياسة المعينة، وهذا يعني أن يساعد في تقديم تعريفات إجــرائية – بمعــنى أنــه يقــدم مفاهيم تعبر بصورة مباشرة عن ظاهرة يمكن

ملاحظتها بصورة موضوعية وقياسها والتثبت منها. فالمدخل يجب أن يوضح العلاقات بين المتغيرات موضوع الدراسة وبصورة تمكن من اختبارها. وهذا يعني إمكانية إثبات أو عدم إثبات الفرضيات المستمدة من المدخل بصورة علمية وموضوعية.

٦. القدرة على التفسير: يجب أن يكون المدخل قادراً على تقديم تفسيرات للسياسات العامة. ويعني هذا أن يساعد ويعمل كدليل لتطوير فرضيات الدراسة واختبارها. فالمدخل الذي يقوم فقط بوصف السياسة العامة لا يكون مفيداً كالمدخل الذي يفسر السياسة العامة.

ويجب أن نلاحظ هنا أنه ليس من الضروري أن يستخدم الباحث مدخلاً واحداً في دراسة سياسة عامة معينة، إذ يمكنه أن يستخدم توليفة من المداخل على حسب طبيعة الدراسة والأسئلة التي يحاول الإجابة عليها. كما أنه من المستحسن ألا يلتزم الباحث أو الدارس بمدخل واحد ويتبناه بصورة عقائدية، إذ أن هذا يؤدي أحياناً إلى إقحامه بصورة قسرية في مواضيع ودراسات لا تناسب آليات المدخل. كما تؤدي في أحيان أخرى إلى تجاهل البيانات والمعلومات التي لا تتماشى مع المدخل الذي يتبناه الباحث.

المداخل العقلانية والفنية

تضم هذه المداخل مجموعة المداخل الاقتصادية والتيار الفني، وتهدف بصورة مباشرة في المساعدة بصورة فنية مباشرة في تصميم محتوى السياسة قيد الدراسة. فهدفها تطبيقي وليس تفسيري. ويجب الانتباه والاهتمام بالنقاط التالية عند استخدامها.

١. تعتبر هذه الأدوات مهنية لتصميم السياسات وتقييم آثارها ولذلك فهي تتطلب خبرة عملية في مجال العمل الحكومي، في صورة تدريب عملي أو خبرة عملية. فمحلل السياسات الخارجية أو الصحية يجب عليه أن يكون لديه خبرة عملية في المجال.(٣٣)

٢. عدم اندفاع المحلل نحو الأدوات الكمية والرياضية الدقيقة إذ كانت هناك أدوات وأساليب أقل دقة من الناحية الكمية تؤدي أو توصل إلى نفس النتائج، ومن ناحية أخرى عدم إهمال المحلل للأدوات الدقيقة إذا كانت تعطي نتائج أفضل.

٣. ضـــرورة تعامل المحلل بحساسية مع مواضيع السياسات التي يقوم بتحليلها وذلك تجنباً لاستخدام تلك الأدوات بصورة ميكانيكية دون تفكير في تداعيات وآثار هذا التصرف على الحل الذي سيقدم.

٤. تحـــليل المســـائل والقضـــايا التي لها أهمية واسعة وعدم التركيز على المسائل والقضايا الضيقة.[٣٤]

٥. اختيار الأدوات المناسبة على أساس طبيعة القضية موضوع الدراسة.

لقـــد فشـــلت أو حققت بعض أساليب هذا التيار نجاحات متواضعة في الدول النامية وذلـــك لأنهـــا تجســـد، رغـــم الشكل الفني لها، العقلانية الفردية التي تشكل الثقافة السياســـية فـــي الولايـــات المتحدة والغرب عموماً. ولذلك كان استخدامها في دول إفـــريقيا وآســـيا وأمريكا اللاتينية قسرياً في بعض الأحيان وظهرت فيه غربة تلك الأدوات عـــن تـــلك البيـــئات. بالإضافة إلى ذلك فإن أدوات التيار الفني المهني قد أنـــتجت فـــي الغرب وهذا يجعل نقلها لدول العالم النامية مستهلكة لها، وبذلك تمثل عمـــلية نقلها لها تمريناً وأداة للهيمنة السياسية والثقافية. ولذلك يجب أن يتعلم محلل السياســـات كيـــف يكيف تلك الأدوات دون أن يؤثر بصورة سلبية على ثقافات تلك الدول ونظمها الاجتماعية.[٣٥]

خاتمة الفصل الرابع

لقـــد ركز هذا الفصل على التيار الفني المهني كمدخل من مداخل تحليل السياسات. وقـــد نـــاقش هذا الفصل أساس هذا التيار من خلال كتابات بعض رواده. ثم تناول طـــرق تدريســـه في أقسام العلوم السياسية والإدارة العامة والمنهجية المستعملة في ذلـــك، ومقررات الدراسة في تلك الأقسام. وتناول الفصل أيضاً اهتمام الأمم المتحدة بهـــذا التيار كأداة للتخطيط التنموي في الدول النامية. وانتهى الفصل بعرض وتقديم بعـــض الإرشادات التي يمكن اتباعها في استخدام مداخل الدراسة التي استعرضت في فصول الباب الثاني.

هوامش الفصل الرابع

(١) Mood, A., op.cit., pp.3-4.

(٢) Stokey, op.cit., pp.3-7.

للإطلاع على المزيد عن علوم الإدارة وبحوث العمليات يمكن الرجوع إلى:

- جميـــل توفيـــق، جميـــل أحمد، إدارة الأعمال: مدخل وظيفي، الإسكندرية: دار الجامعات المصرية، ١٩٩٧أ، ص٦٠-٦٣.

(٣) Stokey, op.cit., p.4.

(٤) Mood, A., op.cit., p.1.

(٥) Ibid., p.1.

(٦) Ibid., p.1.

(٧) Shermerhorn, op.cit., p.7.

(٨) Mood, A., op.cit., p.3.

(٩) الفكرة هنا هي التميز بين المنظمات التي تستخدم فيها أدوات تحليل السياسات، والمـــنظمات الـــتي تســـتخدم فيها الأدوات التحليلية الكمية الأخرى. ولكن في كـــتابات كـــثير مـــن كتاب تحليل السياسات في هذا التيار نجد هذه الاختلافات ضعيفة الأثر، حيث تستخدم الأساليب الكمية دون الالتزام بهذا التميز.

(١٠) Mood, A., op.cit., p.4.

(١١)، جميل توفيق، مرجع سابق، ص٦٣.

(١٢) ينطبق هذا المفهوم على التيار السياسي في العلوم السياسية.

(١٣) Engelbert, Ernest, A., "University Education for Public Policy Analysis", PAR, Vol. 37, No. 2, May/June 1977, p.228.

(١٤) Schick, Allen, "Beyond Analysis", PAR, Vol. 37, No. 2, May/June 1977, p.261.

(١٥) Engelbert, Ernest, op.cit., p.229.

(١٦) Ibid., p.229.

(١٧) للمزيد عن هذه الأدوات يمكن الرجوع إلى كتاب:

- Bingham, Richard D. and Ethridge, Marcus E., Reaching Decisions in Public Policy and Administration, New York: Longman, 1982.

(١٨) Mood, op.cit., p.5.

(١٩) Ibid., p.6.

(٢٠) Stokey, op.cit., p4.

(٢١) Department of Technical Cooperation for Development, Methodologies of policy Analysis and Development: Some Major Issues, Report of An Expert Working Group, United Nations, 1979.

(٢٢) McGranahan, D. (etal), Measurement and Analysis of Socio-Economic Development, United Nations Institute for Social Development, UNRISD, Geneva, 1985.

(٢٣) Welch, Patrick, J., op.cit., pp.300-321.

(٢٤) Musgrave and Musgrave, op.cit., p.131.

(٢٥) خالد واصف الوزني، وأحمد حسين الرفاعي، مرجع سابق، ص٥٠.

(٢٦) Cochran, Charles, op.cit., p.64.

(٢٧) للمزيد عن دراسة جدوى السياسات الحكومية والمشروعات العامة يمكن الرجوع إلى كتاب:

- محمد سعيد عبدالهادي، الإدارة المالية: الاستثمار والتمويل: التحليل المالي، عمان: دار الحامد للنشر، ١٩٩٩، ص٢١٧-٢٢٣.

(٢٨) Cochran, Charles, op.cit., p.65.

(٢٩) للمزيد عن تفصيلات استخدام أسلوب تحليل التكلفة والمنفعة يمكن الرجوع إلى:

- Hyman, David N., op.cit., pp.301-311.
- Stokey, Edith, op.cit., pp.134-158.

(٣٠) عبدالله الشيخ محمود الطاهر، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة، الرياض: جامعة الملك سعود، د.ت.، ص١٥٧.

(٣١) نفس المرجع السابق، ص١٥٨.

(٣٢) Dye, Thomas, op.cit., pp.44-45.

(٣٣) Englebert, Ernest, op.cit., p.231.

(٣٤) Nagel, Stuart, op.cit., p.395.

(٣٥) Department of Technical Cooperation for Development, op.cit., p.15.

الباب الثالث

مؤسسات صنع السياسات العامة وعملياتها

الباب الثالث

مؤسسات صنع السياسات العامة وعملياتها

مقدمة

يهـــدف هذا الباب إلى تقديم فكرة عامة عن المؤسسات التي تشارك في صنع واتخاذ قـــرارات السياســـات العامة. وتشمل هذه المؤسسات أنواعاً منها الرسمي (formal) وغيـــر الرســـمي (informal). ولـــتحقيق هذا الهدف قسم الباب إلى فصلين. يتناول الفصـــل الأول مؤسســـات صـــنع السياســـات العامة، التي تشمل السلطة التشريعية والتنفيذية والجهاز الإداري والمحاكم، وتناول الفصل الثاني عمليات صنع السياسات العامـــة الـــتي تتضمن، تعريف المشكلة، وأجندة السياسات، وعمليات صياغة وتبني السياســـات العامة، بالإضافة إلى مرحلتي التنفيذ والتقييم. وتشمل الأهداف التعليمية للباب النقاط الآتية:

- إعطاء الطالب فكرة عن المؤسسات التي تشارك في صنع السياسات العامة.
- توضـــيح الاختلافات في طريقة عمل تلك المؤسسات والناشئة من الاختلافات في طبيعة النظام السياسي في الدول المختلفة.
- إعطاء الطالب فكرة عن مستويات صنع السياسات العامة.
- توضيح مراحل وعمليات صنع السياسات العامة ومشاكلها.

الفصل الأول

مؤسسات صنع السياسات العامة

الفصل الأول

مؤسسات صنع السياسات العامة

مقدمة

يركــز هــذا الفصل على مناقشة العملية المؤسسية التي تتم من خلالها عملية صنع السياســات العامــة. ولعــل الصــعوبة الحقيقية في كتابة هذا الفصل تكمن في أن مؤسســات صنع السياسات العامة ليست على شكل واحد ولا على صورة واحدة في كــل الحــالات. إذ يعتمد الشكل المؤسسي لعملية صنع السياسات العامة على النظام السياســي فــي المقــام الأول فــي الدول المختلفة، ويعتمد على النظام الاقتصادي وأسســه، والنظام الاجتماعي وأعرافه وتقاليده ونظمه وقضاياه. ومن ناحية أخرى، فإن الشكل المؤسسي الرسمي، ليس هو بالضرورة الجهة التي تصنع فيها السياسات العامــة لدولــة معينة. فمن المعروف بداهة، أن أي تنظيم رسمي يقابله تنظيم غير رســمي، يصــدق هذا على المنظمات الإدارية الصغيرة، كما يصدق على منظمات الــنظام السياســي الرسمية وغير الرسمية. ولمعالجة هاتين المشكلتين، فإننا سنبسط نقــاش هــذه القضية من خلال (١) تقسيم المنظمات المشاركة في صنع السياسات العامــة إلى رســمية وغير رسمية (٢) تصنيف هذه المنظمات على أساس مراحل صــنع السياســات العامة – الإعداد، التنفيذ، التقييم، رغم الصعوبة التي نجدها في تداخل نشاطات المنظمات في المراحل المختلفة.

تصنيف منظمات صنع السياسات العامة

تتــنوع المنظمات والمؤسسات التي تشارك في عملية صنع السياسات العامة، تنوعاً يفــوق الحصــر، ويستعصي على التنميط. وذلك لتعدد الأنظمة السياسية من جهة، وخصوصــية كــل من تلك الأنظمة من جهة أخرى. هذا مع الأخذ في الاعتبار أن المــنظمات والمؤسســات الموجــودة فــي مجــتمع معين لا تلعب أدواراً متساوية ومتشــابهة فــي مختــلف مراحل صنع السياسات العامة، كما أن اهتمام بعضها قد يقتصــر على نوع معين من السياسات في وقت معين، دون اهتمامها بأنواع أخرى مــن السياســات العامة في أوقات أخرى. ولذلك فإن تصنيفها على أساس مؤسسات

رســمية ومؤسســات غيــر رسمية يساعد كثيراً في توضيح أدوار تلك المؤسسات بصــورة مقارنــة، كمــا أن تصنيفها من حيث الدور المعين الذي تلعبه في مرحلة معيــنة من مراحل صنع السياسات العامة، يمكن من مناقشة تلك المؤسسات بصورة مقارنــة. وســوف نســتخدم التصنيف الأول لتحديد أنواع المنظمات الموجودة في صــورة مــن الصــور في كل الدول، ثم نستخدم التصنيف الثاني لمناقشة دور كل مؤسســة بصورة مقارنة. وبذلك سنناقش مجموعتين من المجموعات المشاركة في عملية صنع السياسات العامة. وهما:[١]

١- الجماعات الرسمية (Formal Groups)

٢- الجماعات غير الرسمية (Informal Groups)

أولاً - دور الجماعات الرسمية في عملية صنع السياسات العامة

تــنطوي عملية صنع السياسات العامة في أي دولة على أدوار مؤسسية محددة تنبع من كون السياسة العامة - أي سياسة عامة - هي مسألة تشريعية تحكمها إجراءات وقوانيــن، كمــا أنهــا إجراءات تنفيذية وإجراءات تقييمية. ويمكن أن تلخص تلك الأدوار فــي ثلاث وظائف؛ وظيفة التشريع، وتقوم بها السلطة التشريعية مهما كان شكلها، ووظيفة التنفيذ، ويقوم بها الجهاز التنفيذي والجهاز الإداري، ووظيفة التقييم وتقــوم بهــا الســلطة التشريعية وخاصة حينما تكون وظيفة التقييم وظيفة رقابية، والســلطة الإدارية وخاصة حينما تكون الوظيفة التقييمة وظيفة إدارية تهدف للتحقق مــن نتائج السياسات والبرامج. ويجب أن نلاحظ هنا أنه بالرغم من أن كل وظيفة من تلك الوظائف يقوم بها جهاز معين ولكنه لا ينفرد بها، فالسلطة التشريعية، على الأقل من الناحية النظرية والدستورية، تقوم بالتشريع ولكنها لا تنفرد بهذه الوظيفة، إذ أن هــناك دور للأجهــزة التــنفيذية والمحاكم في وظيفة التشريع تتفاوت بتفاوت الأنظمة حتى تبلغ في بعض الأنظمة إلى هيمنة السلطة التنفيذية بالكامل على وظيفة التشــريع، مــع وجــود ســلطة تشريعية رسمية، تقوم فقط بإضفاء الشرعية على توجهــات الجهــاز التــنفيذي. ومــن ناحية أخرى فإن الأجهزة الإدارية، كمحتكر للمعــلومات عن السياسات، قد أصبحت تؤثر بصورة كبيرة في وظيفة التشريع في جميــع الأنظمة السياسية[٢]. ومع الأخذ في الاعتبار تلك النقاط التي تم استعراضها

آنفــاً، فــإن أهم الجهات الرسمية التي لها دور وتشارك في عملية صنع السياسات العامة، تتضمن:

١. السلطات التشريعية (Legislatures).
٢. الجهاز التنفيذي (Executive).
٣. الجهاز الإداري (Administration).
٤. المحاكم (Courts).

ويجــب أن نلاحــظ هــنا دور الجهــاز التنفيذي المتعاظم في معظم الدول العربية والإســلامية، نــتيجة لضعف الأجهزة التشريعية في تلك الدول التي تكوّن بالتعيين وليس عن طريق الانتخاب المباشر.[٣]

١. السلطات التشريعية (Legislatures)

تــتعدد أشكال هذه المنظمات من البرلمانات المنتخبة ديمقراطياً إلى السلطات المعينة بقــرارات غيــر ديمقراطية كمجالس الثورة، بمسمياتها المختلفة، التي تشكل عقب الانقلابــات العسكرية في الدول النامية، ورغم وجود هذين الطرفين، فإن الواقع قد يكــون أحيانــاً خــليط من النوعين – المنتخبة وغير المنتخبة. فمثلاً في الولايات المــتحدة، يــتكون الكونجــرس، وهــو السلطة الأساسية في الولايات المتحدة، من مجلســين همــا: مجلس الشيوخ ومجلس النواب، ويتم اختيار أعضاء المجلسين من خــلال الاقتراع الشعبي المباشر. ومن جهة أخرى، فإن النظام البريطاني الذي يقوم فيــه البرلمان على مجلسين هما مجلس العموم ومجلس اللوردات، والذي ينتمي إلى عائــلة الأنظمــة الديمقــراطية، فــإن عضوية مجلس العموم تعتمد على الانتخاب المباشــر، بينما يستخدم نظام التعيين والوراثة في عضوية مجلس اللوردات. ويشابه النظام الأردني، من حيث وجود المجلسين وتوليفة انتخاب العضوية وتعيينها، النظام فــي بــريطانيا. وفــي مصر يوجد مجلس شعب منتخب مع مجلس شورى منتخب جزئياً ومعين جزئياً.[٤]

إن طريقة انتخاب هذه السلطات التشريعية يؤثر بصورة كبيرة على أنواع السياسات الــتي تتبــناها، كما يؤثر على محتوى تلك السياسات. ويجب أن نلاحظ أن طريقة الانــتخاب، بل ودستور البلاد نفسه أيضاً هما سياسات عامة. فطريقة الانتخاب من

حيــث كونهـــا سياسات عامة تحدد الذين يحق لهم الاقتراع والترشيح، ويلاحظ أن طــريقة الاختيار والترشيح كلها تؤثر على عمل تلك السلطات التشريعية، وتؤثر في الــنهاية فـــي نوعية القضايا التي تصبح جزءً من الأجندة المؤسسية وأجندة النظام. وعـــادةً تتراوح سن حق الاقتراع كحد أدنى ما بين ١٨-٢١ سنة، وهذا يجعل جزءً كبيراً من الشعب غير ممثل، كالأطفال مثلاً. وهناك بعض البلدان التي لا تمنح حق الانتخاب والترشيح لبعض الفئات كالنساء مثلاً.

ما هو عمل الجهات الرسمية في مجال صنع السياسات العامة؟ والإجابة ببساطة هي إنها تشرع. فصناع السياسات الرسميين هم أولئك الذين لديهم السلطة القانونية لإعداد (formation) السياسات[٥]. وهذا بالطبع لا ينفي حقيقة أن بعض الذين لديهم السلطة القانونية للتشريع وصنع السياسات ربما يكونوا تحت سيطرة وتأثير آخرين كرؤساء وأحزاب وجماعات الضغط (وهم جماعات غير رسمية في صنع السياسات العامة). وتشـــمل تــلك المجموعـــة المشرعين والتنفيذيين والإداريين والقضاة. وتمارس كل مجموعة من تلك المجموعات دوراً يختلف بشكل أو آخر عن المجموعات الأخرى.

مـــن المفيـــد هـــنا أن نميز بين صانعي السياسات الأساسيين (primary) والمعاونين (supplementary). يملك صناع السياسات الأساسيين حقاً وسلطة دستورية للعمل. أما صـــناع السياسات المعاونيين، كالمؤسسات الإدارية الوطنية، فيجب عليهم الحصول على السلطة بالعمل من الجهات الأساسية غالباً – ولذلك فهم يعتمدون أو على الأقل مســيطر عـــليهم بواسطة الجهات الأساسية[٦]. فعلى سبيل المثال، ديوان المحاسبة الأردنـــي كجهة إدارية لها دور في سياسات الحكومة الرقابية، فإنه يحتاج لممارسة وظيفته أن يعتمد أو يستجيب من الناحية الدستورية لمصالح وطلبات مجلس النواب الأردنـــي. وبالمقـــابل فإن مجلس النواب لا يحتاج دستورياً للقيام بسياسات الرقابة للاعـــتماد على ديوان المحاسبة العامة، وهو الجهاز التنفيذي المتخصص في صنع السياســـات الـــرقابية العامة. ولكن في حقيقة الأمر نحن نعيش في ما أسماه دورور وآخـــرون "عهد مركزية الجهاز التنفيذي (executive centered era)"[٧] والتي تعتمد فيهـــا فعالية الحكومة بصورة كبيرة على القيادة التنفيذية في كل من صنع السياسات وتـــنفيذها. ويصدق هذا القول على الدول المتقدمة، كما يصدق وبصورة أكبر على الدول النامية. ففي الدول النامية مثل غانا والعراق وتايلاند، فإن للجهاز التنفيذي أثر

أكبر في عملية صنع السياسات من الدول الصناعية الكبرى. وقد فسر يكزل دورور هذه الحالة بقلة قضايا السياسات، ولذا فإن نسبة كبيرة منها تصل إلى مجلس الوزراء (cabinet) في الدول النامية، كما أن عدم وجود خدمة مدنية مهنية مؤهلة في غالب الأحيـــان يؤدي إلى أن يلعب الجهاز التنفيذي دوراً أكبر في صنع السياسات المتعلقة بمعظم القضايا. وبما أن السلطة السياسية مركزة بصورة كبيرة فإن الجهاز التنفيذي السياســـي حـــر في وضع سياسات في قضايا عديدة دون الاهتمام ببناء تحالفات من جماعات متصارعة على قضايا السياسات(٨). وباختصار فإن هياكل صنع السياسات العامـــة في كثير من الدول النامية يسيطر عليها الجهاز التنفيذي. وفي هذه الدول لا تؤثـــر جماعـــات المصالح (جهات غير رسمية) على عملية صنع السياسات العامة بسبب عدم استقلاليتها من المنظمات السياسية الرسمية(٩).

٢. الجهاز التنفيذي (Executive)

يســـتخدم مصطلح الجهاز التنفيذي أحياناً ليشمل كل المنظمات السياسة والإدارية في الدولـــة، بمـــا فيهـــا مجلس الوزراء، والجهات التنفيذية ذات الصبغة السياسية، كما يستخدم أحياناً، ليعني فقط الجهات التنفيذية العليا في الدولة. وسوف نستخدم في هذا الفصـــل المصـــطلح بمعناه الضيق الذي يركز على الجهات التنفيذية العليا كمجلس الـــوزراء. إن دور هـــذا الجهـــاز يختلف في الدول المختلفة من الناحية الدستورية والقانونيـــة. فهـــو في غالب الأحيان من صناع السياسات المعاونيين، وتقع سلطاته تحـــت مراقـــبة الجهـــاز التشريعي، وفي أحيان أخرى قد يكون من صناع السياسة الأساسيين الذين يمنحهم دستور البلاد الحق في التشريع – صنع السياسات العامة– دون الـــرجوع للسلطة التشريعية. وفي أحيان أخرى، يعطي الدستور عملية التشريع شـــكلاً تشـــاركياً مقســـماً بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية كما هو الحال في الأردن والسودان ومصر.(١٠)

٣. الجهاز الإداري (Administrative Apparatus)

يشارك الجهاز الإداري في صنع السياسات العامة لكونه الجهة التي تملك المعلومات عـــن قضايا السياسات والجوانب الفنية المتعلقة بتنفيذ تلك السياسات. ويختلف دوره ووزنه من نظام سياسي لنظام سياسي آخر. فالدور الذي يلعبه هذا الجهاز في الدول

النامية أكبر نسبياً من دوره في الدول المتقدمة. ومن ناحية أخرى يلعب هذا الجهاز دور جماعة ضغط لخدمة مصالحه المهنية والمادية وفي هذه الحالة نجد أن قضايا السياسات العامة التي تهم هذه المجموعة لا يتم تمثيلها في نظام صنع السياسات إلا بصورة غير رسمية. ونقصد هنا بعبارة "بصورة غير رسمية" أن مصالح هذه الجماعة يمكن أن تمثل بصورة غير رسمية عن طريق المنظمات غير الرسمية (النقابات المهنية مثلاً) التي سنناقشها في الجزء الثاني من هذا الفصل.

تختلف النظم الإدارية في كل أنحاء العالم من حيث الحجم، ودرجة التعقيد، والهرمية التنظيمية، ودرجة الاستقلالية. وبالرغم من أنها كانت مقولة شائعة في كتب العلوم السياسية أن الوحدات الإدارية تقوم فقط بتنفيذ السياسات العامة التي تحددها المؤسسات السياسية بصورة أوتوماتيكية، (وهذا يعرف في أدبيات الإدارة العامة والعلوم السياسية باستقلال السياسة عن الإدارة (Policy-Administration Dichotomy) فقد اختفت هذه الفكرة تماماً من كتب السياسة والإدارة العامة في الوقت الحاضر (اللهم إلا في بعض المراجع العربية وذلك بسبب القبلية الأكاديمية التي نوهنا لها سابقاً). ويعرف الآن علمياً أن المنظمات الإدارية تشارك بصورة أساسية في تطوير السياسات العامة، وخاصة إذا عرفنا مفهوم السياسة بأنه ما تقوم به الحكومة فعلاً على مدار الزمن في قضايا ومواضيع محددة. فالإدارة تضع أحياناً وتخرق في أحيان أخرى قوانين أو سياسات تمت صناعتها في جهاز آخر، وذلك لأنها تستطيع أن تمنع تنفيذ سياسات معينة بأساليب التعطيل البيروقراطي.(١١)

ومن ناحية أخرى فإن الأجهزة الإدارية تعتبر ذاكرة الحكومة وذلك لأنها تمتلك المعلومات الضرورية لصنع السياسات العامة بسبب دورها المباشر في تنفيذ تلك السياسات وتراكم الخبرات نتيجة لذلك. وبما أن الإدارة الحكومية جهاز دائم في معظم الأنظمة السياسية والسلطة التشريعية والجهاز التنفيذي هي أجهزة متغيرة بصورة مستمرة حتى في الأنظمة التي لا تقوم على أسس النظام الديمقراطي، فإن هذا يعطي دور الإدارة استمرارية مقارنة بالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. وبما أن قضايا ومواضيع السياسات، وخاصة في الدول الصناعية، تتسم بطبيعة فنية (technical) ومعقدة، فإن الرقابة المباشرة من قبل الأجهزة الإدارية تصبح مسألة في غاية الأهمية، ومع غياب الوقت والمعلومات، فإن السلطات التشريعية درجت على تفويض سلطات واسعة للجهاز الإداري فيما يعرف بالسلطة التقديرية والتي

تعـــني أحيانـــاً صــــنع القوانيـــن (rule-making) بصورة رسمية، وهي عملية صنع سياسات في مستوى من المستويات.

ونتيجة لذلك فإن الأجهزة الإدارية تتخذ قرارات لها آثار سياسية هامة بصورة تجعلها عملية صعبة بالنسبة للمجتمعات الصناعية أن تدير شئونها اليومية في المسائل العامة دون أن تعطـــي المؤسسات البيروقراطية والموظفين دوراً كبيراً في صنع السياسات العامة.(١٢) وبالإضافة إلى ذلك فإن الأجهزة الإدارية تمثل مصدراً أساسياً لمقترحات التشريعات (السياسات) في الأنظمة السياسية مثل الولايات المتحدة وبريطانيا (وكثير من الدول النامية) التي تعتمد على خبراء الإدارة بدرجة كبيرة.(١٣)

٤ . المحاكم (Courts)

تـــلعب المحـــاكم دوراً أساسياً في عمليات صنع السياسات العامة بدرجات متفاوتة على حســـب الأنظمـــة السياســـية. وتمـــثل فـــي الواقع العملي قرارات المحاكم الاستئنافية والدستورية سياسات عامة ملزمة. ويمكن أن نذكر هنا قرارات المحاكم التي تفصل في الـــنزاعات الدســـتورية، وتفســـر الدســـتور (وهـــو نفسه سياسة عامة). ويقول جيمس آندرســـون أن المحاكم في الولايات المتحدة تلعب دوراً في صنع السياسات العامة أكثر مـــن أي بلد آخر، حيث تقوم المحاكم، وخاصة المحاكم الوطنية والمحاكم الاستئنافية في الولايـــات المتحدة، بدور مؤثر في طبيعة ومحتوى السياسات العامة عن طريق ممارسة الـــرقابة القضـــائية (judicial review) وتفسير القوانين (statutory interpretation) في القضايا التي تفصل فيها.

إن الرقابة القضائية هي في جوهرها تمثل سلطة المحاكم في تحديد دستورية أعمال الجهـــاز التشريعي والجهاز التنفيذي وإعلان التصرفات الحكومية التي تتعارض مع الدســـتور بأنهـــا باطـــلة (null and void). وتعـــتمد فعالية الرقابة القضائية في هذا الخصـــوص عـــلى درجة استقلالية القضاء ومهنيته. ففي الدول النامية، على تفاوت بيـــنها، ورغـــم الإعلانات المتكررة باستقلال القضاء، فإن القضاء والقضاة يقعون بصـــورة مباشـــرة تحت سيطرة الجهاز التنفيذي أو رئيسه. كما أنها تعتمد بصورة مباشـــرة عـــلى حـــرية التقاضي التي ترتبط بصورة مباشرة بالحريات العامة. فإن بعض الأنظمة تحجر حرية التقاضي، وحتى مع وجود قضاء مستقل، فإن كثير من القضـــايا لا تجـــد مكانـــاً في جدول أعمال وأجندة المحاكم، وبذلك فإن سلطاتها في صنع سياسات عامة تكون شكلية في كثير من الأحيان.

بالــرغم من ممارسة المحاكم لسلطات الرقابة القضائية ليست مستمرة، ولكن شعور المؤسســات الأخــرى بــأن المحاكم قد تتدخل في شئونها، يؤثر على عملية صنع السياســات. ويعتمد هذا مرة أخرى على استقلال القضاء، ووجود الحريات العامة. إن المحــاكم كــثيراً ما يطلب منها أن تقوم بتفسير مواد معينة في القوانين أدت إلى نشــوب نــزاعات بين جماعات مهتمة بموضوع القانون (السياسة) المعين. وحينما تقــبل المحــاكم تفسيراً معيناً للقانون فإنها تعطي قوة وتفعل خيارات الطرف الذي كسب القضية.(١٤)

ثانياً – دور المؤسسات غير الرسمية

تشــارك صــناع السياسة الرسميين الذين ناقشنا دورهم في الجزء السابق مجموعة أخرى من المشاركين غير الرسميين. وتشمل هذه المجموعة غير الرسمية جماعات المصــالح، والأحزاب السياسية، والمواطنين وغيرهم. ولقد وصفنا هذه المجموعات "بعــدم الرسمية" بالرغم من الدور الأساسي الذي تقوم به في بعض الدول، لأنها لا تمــلك ســلطة قانونيــة رسمية لصنع سياسات وقرارات ملزمة. وإنما تقوم بتوفير المعــلومات حول القضية التي تهمها، أو تمارس الضغط على صناع السياسات في اتجاه سياسة معينة ولكنها لا تتخذ هي نفسها قرارات بشأنها.

جماعات المصالح (Interest Groups)

تســاهم جماعــات المصــالح بقدر مهم في عملية صنع السياسات العامة في جميع البــلدان. ولكن تختلف تلك البلدان واعتماداً على طبيعة النظام السياسي، ديمقراطي أو غيــر ديمقراطي، متقدم أو نامي، في الطريقة التي تكوّن بها مجموعات الضغط ومــدى شــرعية تــلك الجماعات وقانونية تكوينها، ولهذا تتعدد جماعات المصالح وتعمــل بصــورة علــنية فــي دول مثل الولايات المتحدة وبريطانيا أكثر من دول كالســودان ونيجيــريا. ومهما كانت طبيعة النظام السياسي والإداري الموجود، فإن جماعــات المصــالح تلعب دوراً أو وظيفة طرح وبيان طبيعة المصلحة التي تدافع عنها(interest-articulation). وبمعنى آخر هي تقدم مطالب سياسية في مجال معين وبدائــل للنشــاط الحكومي المتعلق بذلك المجال. كما أنها قد تقوم بتقديم معلومات غالــباً مــا تكون فنية عن طبيعة السياسات والتأثيرات والنتائج المحتملة لمقترحات السياسات. وبهذا الدور فإنها تساهم في ترشيد عملية صنع السياسات العامة.(١٥)

وجماعـــات المصالح، هي في العادة، تنظيمات تخدم جماعة بعينها، وذلك كالنقابات المهـــنية في مجالات العمل المختلفة كالزراعة والصناعة والزراعة وغيرها. وهذا الـــنوع من الجماعات يمثل المصدر الأساسي للمطالبة بصنع السياسات وخاصة في المجـــتمعات الديمقـــراطية. وبما أن مصالح هذه الجماعات قد تتضارب فيما يتعلق بقضية معينة فقد يؤدي هذا إلى أن يضطر صانع السياسات لاختيار قناعات جماعة معيـــنة عـــلى حســـاب قـــناعات جماعـــات أخرى، أو أن يحاول التوفيق بين هذه الجماعات. ويعتمد هذا الاختيار على طبيعة الجماعة المهتمة بقضية معينة وحجمها وتمويـــلها ودرجـــة تنظيمها. فالجماعات ذات التنظيم الجيد والحجم الكبير غالباً ما يكـــون تأثيـــرها أكثر عمقاً من الجماعات ذات التنظيم الضعيف. والصراع بين هذه الجماعات ليس دائماً صراعاً بين جماعات متساوية من حيث النفوذ ودرجة التأثير.

ونـــتيجة لـــتعقد المجتمعات في العقود الأخيرة فقد ظهرت الجماعات التي تدافع عن قضية معينة لا تهم جماعة بعينها. ومن أحسن الأمثلة على هذا النوع من الجماعات جماعـــات البيئة والرفق بالحيوان ومنع الإجهاض وغيرها. وغالباً ما تكون المنفعة الماديـــة المباشـــرة لأعضاء هذه الجماعات واردة في دفاعها عن القضية التي تهتم بهـــا. وتمثل الجماعات المهنية والنقابية أقوى أنواع جماعات الضغط والمصالح في الدول النامية بالمقارنة مع الجماعات التي تمثل قضايا عامة مثل البيئة وغيرها.

الأحزاب السياسية (Political Parties)

الأحـــزاب السياســـية هي عبارة عن تنظيمات تهدف أساساً في الأنظمة الديمقراطية إلى المشاركة في الانتخابات بغرض السيطرة على النظام الحكومي وتنفيذ برامجها وسياســـاتها. وهـــذا هو وجه الخلاف الأساسي بينها وبين جماعات الضغط، التي لا تســـعى للوصول إلى السلطة والسيطرة على عملية صنع السياسات بصورة مباشرة، ولكنها تسعى فقط للتأثير على صناع السياسات والقرارات. فالأحزاب تهتم بالدرجة الأولى بالسلطة أكثر من اهتمامها بالسياسات. وتعتمد التنظيمات الحزبية على الدعم الـــذي تحصل عليه من قطاعات معينة في المجتمع، ترتبط بها ارتباطاً مصلحياً أو إيديولوجياً.(١٦)

تقـــوم الأحـــزاب في المجتمعات الحديثة بوظيفة تحويل طلبات معينة إلى سياسات (interest aggregation). وتـــتأثر قدرة تلك الأحزاب في تحقيق هذا الدور على عدد

الأحـــزاب الموجـــودة في الساحة السياسية، ففي الأنظمة السياسية التي يسيطر فيها حـــزبان كـــبيران، كالولايات المتحدة وبريطانيا، نجد أن رغبتها في الحصول على دعـــم انـــتخابي واســـع يتطـــلب من كلا الحزبين أن يتبنيا سياسات لها دعم شعبي عريض وأن يتجنبا عزل المجموعات المؤثرة على سياساتهم. ومن جانب آخر نجد فـــي الأنظمة ذات الأحزاب المتعددة ميلاً نحو التمثيل الضيق لمنظومة من المصالح وذلـــك كمـــا فـــي فرنســـا والأردن. وعموماً فإن الأحزاب أوسع نظرة لمواضيع السياســـات العامـــة من جماعات المصالح، ولذا فإنها تعمل في الغالب دوراً توفيقياً وليس دوراً دفاعياً عن سياسة بعينها. وفي بعض الأنظمة ذات الحزب الواحد، نجد أن الحـــزب هـــو القوة الأساسية والمسيطرة على عملية صنع السياسات العامة وفي هـــذه الحالة يكون الحزب جهازاً حكومياً يتبنى أطروحات الحكومة وفلسفتها وغالباً مـــا يمـــنع وجود أحزاب أخرى كما في العراق وسوريا. وفي بعض الدول العربية التي تحكم بصورة تقليدية لا وجود للأحزاب في أي شكل رسمي.

المواطنون (Citizens)

فـــي نقاشات صنع السياسات العامة يتم إهمال المواطن العادي لمصلحة الدور الذي تلعـــبه الأجهـــزة التشريعية، وجماعات المصالح والأحزاب وغيرهم من المشاركين المؤثـــرين. وينـــتج هذا الإهمال من التصور بأن الدور الذي يلعبه المواطن العادي ليس خطيراً بالمقارنة مع الأدوار التي تلعبها الجماعات الأخرى. ولكن هذا التصور لـيـــس صحيحاً لأن المواطن العادي قد يكون له دوراً مهماً في تحريك عجلة صنع السياســـات العامة. وبالرغم من أن مهمة صنع السياسات العامة من مهام المسئولين العموميـــين، ولكنـــنا نجد المواطنين في أحوال عديدة يشاركون بصورة مباشرة في تلك المهمة. ففي بعض الولايات في الولايات المتحدة (كاليفورنيا) وفي بعض الدول (سويســـرا) فـــإن المواطنين يصوتون ويقترعون بصورة مباشرة على بعض أنواع التشـــريعات (السياسات) في استفتاءات عامة. ولكن هذا لا يمنع من القول أن العديد مـــن المواطـــنين في المجتمعات المختلفة لا يشاركون بصورة فعالة في التأثير على عمـــلية صنع السياسات. وهذا ما يقود إلى القول بأن درجة مشاركة المواطنين حتى فـــي الأنظمـــة الديمقـــراطية ضـــعيفة في غالب الأحيان. فالعديد من المواطنين لا يشـــاركون فـــي التصـــويت ولا يهـــتمون بالنشاط الحزبي ولا يتحمسون للانضمام

لجماعات المصالح. ومع التسليم بهذه الحقيقة فإنه ليس صحيحاً أن المواطن العادي لا تأثير له على مجرى صنع السياسات العامة إلا في إطارات ضيقة.

نجد حتى في الأنظمة الديكتاتورية أن رغبات عامة المواطنين وتوجهاتهم لها تأثير على مجرى السياسات العامة. فالديكتاتور التقليدي يجد نفسه مضطراً للاهتمام بالتوجهات العامة لشعبه حتى يتجنب عدم الاستقرار – لأنه، كما قال أحد حكام دول أمريكا اللاتينية، "إنك لا تستطيع أن تطلق الرصاص على كل الناس". وفي الاتحاد السوفيتي السابق، والذي كان يعزل عامة الشعب من التأثير على نظم واتخاذ القرارات، نجد أنه قبل فترة ليست بالقصيرة قبل انهيار النظام الشيوعي أن الحكومة اتجهت إلى التوسع في إنتاج السلع الاستهلاكية. وهذا اتجاه المواطن العادي، رغم أن الاتحاد السوفيتي لم يحقق فيه نجاحاً يذكر، إلا أنه يدل على تأثر النظام بالتوجهات العامة للمواطنين الذين كانوا يرغبون في إنتاج السلع الاستهلاكية التي لها علاقة مباشرة بمستوى المعيشة والحياة اليومية.

أما في الأنظمة الديمقراطية فإن الانتخابات الدورية تمكن المواطن العادي من التأثير على صانع السياسات. فالفرق الواضح بين الأنظمة الشمولية والأنظمة الديمقراطية هو أن المواطنين يختارون صانعي السياسات في انتخابات تنافسية فعلية. وبذلك تكون الانتخابات وسيلة من الوسائل التي يؤثر من خلالها المواطن العادي في عملية صنع السياسات، وإن كان هذا التأثير متقطعاً وموسمياً.

مستويات السياسة وعمليات صنع السياسات العامة

لا تشارك كل المجموعات التي ناقشناها في الجزء الأول والثاني في كل عمليات صنع السياسات في وقت واحد وبمستوى واحد. بعض القضايا تنال قسطاً وافراً من الاهتمام وتجذب أعداداً كبيرة من المشاركين، بينما نجد البعض الآخر من القضايا أقل بريقاً وتؤثر على قطاعات محدودة وبالتالي لا تثير اهتماماً كبيراً ومشاركة واسعة. وتعتمد أهمية السياسة المعينة على طبيعة قضايا السياسة العامة المطروحة وعلى المستوى السياسي الذي تتم فيه عملية صنع القرارات. ويمكن أن نميز هنا ثلاثة مستويات على أساس مستوى المشاركة ونطاقها ومجالاتها.(١٧) وهذه المستويات هي:

١. المستوى الجزئي (Micro Policy)

٢. المستوى الوسيط (Intermediate Policy)

٣. المستوى الكلي (Macro Policy)

ويشتمل المستوى الجزئي على مجهودات ونشاطات الأفراد والشركات والمجتمعات الصغيرة أن تحقق نجاحاً بإقناع الحكومة بتبني سياسات مفيدة لهم. أما المستوى الوسيط فالتركيز فيه على المجالات الوظيفية المتخصصة كتنظيم عمل شركات الطيران، أو الجامعات الخاصة، ويتضمن هذا المستوى علاقات بين السلطات التشريعية والمؤسسات الإدارية وجماعات المصالح. أما المستوى الكلي فيحدث حينما يهتم المجتمع ككل بقضية معينة تجذب انتباه قيادات العمل الحكومي على المستوى الوطني. وسوف نناقش كل من تلك المستويات على حدة.

المستوى الجزئي (Micro Level)

يشمل هذا المستوى نشاطات الفرد للحصول على قرار في موضوع يخصه من مؤسسة إدارية حكومية، مثلاً قرار باستثنائه من قوانين الضرائب، أو حينما تحاول شركة أن تحصل على استثناءات لها في مجال قوانين الترخيص، أو حينما يحاول مجتمع محلي الحصول على موافقة حكومية لبناء مطار محلي أو معارضته لقيام مشروع معين في منطقته لا يلقى قبولاً من هذا المجتمع المحلي. في كل تلك الأمثلة نجد التركيز على قضية تهم فرداً أو قطاعاً محلياً صغيراً، كما نلاحظ أن صنع السياسات هنا يتطلب فقط قراراً من عدد محدود من المسئولين.

وعلى المدى القصير نجد أن سياسات المستوى الجزئي تظهر كسياسات توزيعية ويمكن اتخاذ قرار بشأنها بصرف النظر عن ندرة الموارد. وبهذا فإن القرارات في هذا المستوى تمس بصورة مباشرة المستفيدين منها، ولا تؤثر على مطالبات آخرين بأنواع أخرى من القرارات. وبما أن المستفيد يطلب منفعة له، ولا يعارض أو يتدخل في نشاطات ومجهودات الآخرين لتحقيق منافع مشابهة، فإنه لا يواجه معارضة أو منافسة من جماعات أخرى. وبسبب تعدد البرامج والخدمات الحكومية وتوفيرها لمجموعة من المنافع المتعددة، فإن هناك اتساع متواصل لنشاطات المستوى الجزئي لصنع السياسات العامة.

المستوى الوسيط (Intermediate Level)

ويشـــمل هذا المستوى السياسات والأنشطة المرتبطة بها والتي تركز على نشاطات وظيفيـــة ذات طـــبيعة متخصصـــة وتركز على قضايا بعينها. وقد تتم عملية صنع السياســـات فيها من خلال علاقة متداخلة تضم المؤسسات الإدارية المتخصصة في هـــذه القضـــية، بالإضـــافة إلى جماعـــات المصالح المهتمة بها وربما أيضاً اللجان التشـــريعية عـــلى حســـب طـــبيعة الـــنظام السياســـي الموجود ودرجة المركزية واللامركزية الموجودة فيه.

المستوى الكلي (Macro Level)

فـــي هذا المستوى يتم صنع السياسات التي تجذب اهتماماً قومياً وتكون القضايا التي تـــناقش في هذا المستوى مؤثرة في قطاعات عريضة من المواطنين. وهناك بعض القضـــايا الـــتي تختص بهذا البعد الكلي منها مثلاً إعلان الحرب، أو برامج التنمية الاقتصادية الشاملة وفرض الضرائب القومية وغيرها من القضايا. وقد تنتقل بعض القضـــايا من المستوى الجزئي أو المستوى الوسيط للمستوى الكلي لسبب أو لآخر. فقـــد يتم ذلك من خلال المسئولين أو بسبب عدم رضا المستفيدين من الطريقة التي عولجت بها مشاكلهم أو لأسباب تتعلق بالظروف السياسية العامة.

ويـــتكون المشاركون في هذا المستوى من الرئاسة العليا للدولة، وقيادات الأحزاب السياسية والأجهزة الإدارية والتنفيذية. وتكون القرارات التي تتخذ في هذا المستوى مختـــلفة عن المستويات الأخرى. وذلك لأن تحول المشكلة من المستويات الدنيا إلى المستويات العليا يوسع من نطاقها ويجذب إليها عدداً أكبر من المشاركين مما يؤدي إلى تغير في نوعية القرار النهائي الذي يتم التوصل إليه.

خاتمة الفصل الأول

لقـــد ركـــز هـــذا الفصل على عمليات صنع السياسات ومستوياتها. وناقش الفصل مؤسســـات صـــنع السياســـات العامة الرسمية منها وغير الرسمية موضحاً بصورة مقارنة ومبسطة الاختلافات بينها من ناحية الشكل والمحتوى، وعلاقة ذلك كله بنوع السياسات التي تنتجها.

هوامش الفصل الأول

(١) لقد اعتمد هذا التصنيف على كتاب:

- Anderson, James E., Public Policy Making: An Introduction, Boston, Houghton Mifflin Company, 1994, pp.46-63.

(٢) راجـــع مـــثلاً: عـــلي موسى، "معوقات التحول الديموقراطي – طبيعة الدولة، إشكالية العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم العربية"، في كتاب، حمـــدي عـــبدالرحمن (تحرير)، التحول الديموقراطي في العالم العربي خلال التسعينات، المفرق، منشورات جامعية آل البيت، ٢٠٠٠، ص٤١١-٤٣٩.

(٣) نفس المرجع السابق، ص٤٢٩.

(٤) للدراسة المقارنة لتلك الأنظمة يمكن الرجوع لـــ:

– Loewenberg, G. and Patterson, C., "Legislatures and Political Development", in Allan Kornberg and Lloyd (eds.), Legislatures in Development Perspective, North Carolina, Duke University Press, 1970.

(٥) Anderson, op.cit., p.54.

(٦) Ibid., p.54.

(٧) Doror, Yehezkel, Public Policymaking Reexamined Scranton, Pa: Chandler, 1968, p.118.

(٨) Anderson, op.cit., p.59.

(٩) أحمـــد ثابت، "تحديات إنطلاق المؤسسات الأهلية في الوطن العربي"، في حمدي عبدالرحمن، مرجع سابق، ص٤٤٧.

(١٠) راجع مثلاً، علي موسى، مرجع سابق، ص٤١١-٤٣٩.

(١١) Anderson, op.cit., p.60.

(١٢) Thomas, Norman, C., Rule 9: Politics, Administration and Civil Rights, New York, Random House, 1966, p.6.

(١٣) للمزيد عن دور الجهاز الإداري يمكن الرجوع إلى:

- LaPalombara, Joseph, (ed.), Bureaucracy and Political Development, Princeton, Princeton University Press, 1963.

(١٤) يتأثر دور المحاكم بصورة أساسية بالدستور والنظام القضائي في الدولة ومدى استقلاليته عن الجهاز التنفيذي والسلطة التشريعية. ولذلك يتفاوت دور المحاكم

فـــي الـــدول المختـــلفة بصورة متباينة، حيث نجد دورها في الدول الرأسمالية الديموقــراطية أكثر وضوحاً في صنع السياسات العامة من الدول النامية حيث تكون استقلالية القضاء والمحاكم أمراً غير مؤكد.

(١٥) راجع بصورة أساسية:

- Lindblom, Charles E., The Policy Making Process, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall Inc., 1968, pp.49-50.

(١٦) Lindblom, op.cit., p.47.

(١٧) للمزيد عن مستويات السياسات العامة راجع:

- Anderson, op.cit., pp.72-79.

الفصل الثاني

عمليات صنع السياسات العامة

الفصل الثاني

عمليات صنع السياسات العامة

مقدمة

سوف نناقش في هذا الفصل عمليات صنع السياسات كسلسلة من النشاطات الوظيفية المترابطة والمتداخلة وهي تشمل:

١. تعريف المشكلة ووضع جدول الأعمال (الأجندة).
٢. تكوين وصياغة مقترحات السياسة العامة.
٣. تبني السياسات العامة.
٤. التنفيذ.
٥. تقييم السياسات.

ويجب أن نضع في اعتبارنا ونحن نناقش تلك المواضيع أنها مواضيع يمكن الفصل بينها ودراستها كمواضيع مستقلة فقط من أجل الدراسة والتحليل، ولكنها في الواقع متداخلة ولا تتم دائماً بصورة مستقلة عن بعضها البعض كما أنها لا تتم دائماً بصورة واحدة. وبذلك فإن تلك المراحل لا تمثل سلسلة منطقية تؤدي كل مرحلة فيها إلى المرحلة التي تليها بصورة أوتوماتيكية، ولكن المشكلة قد تقفز من المرحلة الأولى إلى التنفيذ، وقد نعود لمرحلة تعريف المشكلة ونحن نقيم نتائج السياسات. فالعملية عملية ديناميكية دائمة التحرك والتغير وخاصة في الأنظمة السياسية المفتوحة.

١. تعريف المشكلة (Problem Definition)

لم تعر دراسات السياسات العامة مسألة تعريف طبيعة المشكلة التي توجه نحوها السياسة العامة اهتماماً في كتب تحليل السياسات العامة التقليدية رغم أهميتها في المراحل التالية وذلك لأن التعريف للمشكلة يؤثر في نوعية الحلول المقدمة لها كما يؤثر على طبيعة الآثار المتوقعة منها. كما أن التعريف الذي يعطى لمشكلة معينة هو الذي يفسر لماذا يتم الاهتمام بمشاكل بعينها ويتم إهمال مشاكل أخرى. كما أن تعريف المشكلة يوضح طبيعتها، هل هي موضوع سياسة خارجية أم موضوع محلي؟ هل هي مشكلة جديدة أم أنها تطور جديد لمشكلة قائمة أصلاً؟ ما هو نطاق تأثير المشكلة؟ هل هو محدد أم متوسع؟. هذا بالإضافة إلى أن عملية تقييم

السياسات بعد تنفيذها تتطلب أساساً معرفة طبيعة المشكلة التي تتوجه السياسة لحلها حـــتى نستطيع تقييم آثارها. ويمكننا هنا أن نعرف المشكلة على أساس أنها حالة أو وضـــع يفرز عدم رضا عام أو يخلق احتياجات تتطلب استيعابها عن طريق حلول حكوميـــة. فمشاكل مثل التلوث، وازدحام المدن، وانتشار الجريمة، وارتفاع الأسعار وعدم توفر خدمات الصحة والتعليم يمكن أن تحدث عدم رضا عام يؤدي إلى تحرك المتضررين للبحث عن حلول للمشاكل الناجمة منها.(١)

ولكـــي تصـــل المشكلة لهذا المستوى، من الضروري أن يكون هناك مقياساً أو معياراً موجـــوداً ســـلفاً تقاس على أساسه أهمية المشكلة وضرورة تحرك الحكومة لحلها. فإذا كان الناس ينظرون إلى حالة معينة كمسألة طبيعية وحالة عادية، فإن هذه الحالة لا تبلغ مســـتوى أن تكـــون موضوع سياسات عامة. فمثلاً إذا كانت هناك مجموعة من الناس تعـــاني مـــن حالـــة الكساد الاقتصادي والبطالة، ولكنها تنظر إلى هذه المشكلة كمسألة حـــتمية فـــإن هـــذه المشكلة على حسب تعريفنا لا تعتبر مشكلة من وجهة نظر صانع السياســـات. فالمشـــاكل لا تصبح عامة وتتطلب تدخل الحكومة إلا إذا تم تعريفها على أســـاس أنهـــا مشـــكلة عامة، ثم يتم لفت انتباه الحكومة إليها بصور عديدة لتتخذ قراراً بشأنها. وقد يقوم المسئولون الحكوميين نفسهم بهذه العملية في كثير من الأحيان.(٢)

وكمـــا قلـــنا مـــن قـــبل فـــإن عملية تحويل قضية معينة إلى مشكلة يهتم بها صانع السياســـات، تتطلب أيضاً أن تكون النظرة العامة لهذه المشكلة إنها من نوع المشاكل الـــتي تقع ضمن اختصاصات الحكومة. وترتبط هذه المسألة بصورة مباشرة بطبيعة الحكومـــة والـــنظام السياسي والاجتماعي، ففي الأنظمة الاشتراكية أو الأنظمة التي تســـيطر فيهـــا الحكومـــة على غالبية الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية يكون نطاق صـــنع السياسات العامة أوسع من الأنظمة التي تعمل في إطار رأسمالي يتم فيه حل غالـــبية المشـــاكل عن طريق قوى السوق وقرارات المؤسسات الخاصة والأفراد. فالـــنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي يمثل الإطار الذي يحدد نطاق المشاكل الـــتي يمكن أن يتم اتخاذ القرارات فيها من خلال النظام الحكومي. ومن جانب آخر فـــإن الموارد المتاحة والمستوى الاقتصادي يحددان أيضاً من نطاق المشاكل الملحة والـــتي تتطـــلب حـــلاً حكومياً فمشكلة تلوث البيئة مثلاً لا تعرف كمشكلة عامة في بعـــض الـــبلاد الـــنامية التي تعاني من مشكلات أساسية أخرى أكثر إلحاحاً تتعلق بالخدمات الضرورية.(٣)

ومـــن ناحية أخرى لا نجد دائماً اتفاقاً عاماً على تعريف المشكلة من قبل المتأثرين بها، أو قد نجد لها تعريفات متضاربة تعكس مصالح متنافسة. مثلاً الذين يعارضون تدخل الحكومة لمنع التدخين في الأماكن العامة يمكن أن يحتجوا بأن التدخين مسألة فـــردية ولذلك ليس على الحكومة أن تدخل لتنظمها. أو مثلاً الذين يعارضون تدخل الحكومـــة فـــي تنظيم أو تحديد الأسعار قد يحتجون بأن تدخل الحكومة يعتبر تدخلاً فـــي مســـار قوى العرض والطلب وحريتها. إن مثل هذه الحجج تقدم دائماً من قبل الجماعات المعارضة لمنع مشكلة معينة من أن تصبح قضية صنع سياسات عامة أو لمـــنعها من أن تصبح ضمن اهتمامات الحكومة. كما أن هناك بعض المشاكل التي بطبيعتها تكون خارج نطاق العمل الحكومي وذلك لعدم قدرة الحكومة على فعل أي شيء بشأنها مثلاً العواصف والزلازل الطبيعية التي لا تستطيع الحكومة عمل شيء لإيقافهـــا. ولكن المشاكل الناجمة من تلك المشاكل الطبيعية تتأهل دائماً لتكون قضايا صـــنع سياسات. فبرامج الإغاثة ونظم وهندسة المباني وأجهزة الإنذار المبكر كلها سياســـات صـــممت لمنع أو تقليل النتائج الخطيرة لتلك الحوادث الطبيعية. وكما قلنا سابقاً فإن طبيعة النظام السياسي والإداري هي التي تحدد غالباً ما إذا كانت المشكلة تقـــع ضـــمن نطـــاق اختصاص الحكومة أم لا؟ ومتى تدخل الحكومة؟ وكيف؟ ففي الـــنظام الاقتصادي الحر يكون تدخل الحكومة هو الاستثناء وليس القاعدة، والعكس صـــحيح في الأنظمة الاشتراكية. ولكن حتى في إطار تلك الأنظمة فإنه ليس هناك اتفاق عام حول نطاق تدخل الحكومة في السياسات العامة.(٤)

تؤثـــر عمليات التغير الاجتماعي أيضاً على تعريف المشاكل وعلى بروزها للسطح، كمـــا أن المشـــاكل المتفق على تعريفها حالياً قد تتغير إذا تغيرت الظروف السياسية والاجـــتماعية. فمـــثلاً قضـــية التعـــليم والصحة لم تكن من المشاكل الضاغطة في مجـــتمعات الدول النامية، حيث أن القبائل كانت تمارس العلاج عن طريق الأساليب الشـــعبية، كما أنها قد لا ترغب في إرسال أبنائها للمدارس الحكومية وتستعيض عن ذلـــك بمـــدارس تعـــليم القـــرآن الكريم في المدارس التقليدية. ومع عملية التحول الاجـــتماعي أصبحت تلك القضايا تلاقي اهتماماً كبيراً من قطاعات عديدة وأصبحت جزءاً من أجندة السياسات العامة في الدول النامية.(٥)

إن عمـــلية تعـــريف المشـــكلة تؤدي إلى تحديد الحلول المناسبة لها. فمثلاً هل من واجب الدولة تنظيم عمليات النقل والترحيل ومرافق الخدمات لتتوافق مع الأشخاص

المعاقين؟ (لاحظ أن هذه المشكلة لم تعرف كقضية سياسة عامة في مجتمعاتنا) فإذا كـــان هناك قبول لهذه المشكلة كمشكلة عامة فإن عملية تعريفها توجه نوعية الحلول الــتي نــبحث عنها. فإذا عرفنا هذه المشكلة كمشكلة "ترحيل" فإن هذا يعني مثلاً أن توفــر الدولة سبل خاصة لترحيل المعاقين بصور مناسبة. أما إذا عرفناها كمشكلة تتعــلق بحقــوق الإنســان فعلى الدولة في هذه الحالة أن تنظم سبل الترحيل العامة والخاصة بحيث تمكن المعاقين من استخدامها وذلك بطلب توفر تسهيلات معينة في وسائل المواصلات المختلفة.(٦)

وهــناك جانب آخر يتعلق بمسألة تعريف المشكلة، وهي مسألة العلاقة بين المشكلة وأســبابها. فقــد نصــل إلى تعريف مشكلة ونتفق عليها، ولكننا لا نعرف أسبابها. ومعرفة الأسباب ضرورية للتوصل لحل المشكلة. فمثلاً إذا تم الاتفاق على أن هناك مشــكلة تضــخم (زيــادة وارتفــاع الأسعار) فإن معرفة أسباب التضخم ضرورية لعلاجــه. هل السبب هو انخفاض عام في إنتاج السلع والخدمات؟ هل هو في زيادة فــي الطــلب على تلك الخدمات؟ هل هو زيادة في معدلات طرح كميات النقود في الســوق؟. إن أي ســبب من هذه الأسباب يرشح حلولاً مختلفة وقد تكون متناقضة. وينطــبق هــذا المثال على غالبية مواضيع السياسات العامة. وفي كثير من الأحيان هــناك صــعوبة فــي تشــخيص أسباب المشكلة، وبالتالي قد يوجه الحل لمعالجة أعراضــها وليــس أســبابها ولا يكون هذا حلاً للمشكلة. فتحديد أسباب المشكلة قد يختــلف عليها ويصبح هو نفسه مشكلة، وذلك لأن الجماعات المختلفة أيضاً تعرف أســباب المشــكلة مــن وجهة نظرها لكي تخدم أغراضها. ومن جانب آخر هناك صــعوبة حقيقية في معرفة طبيعة ونطاق بعض المشاكل الاجتماعية بسبب طبيعتها غير الواضحة. وبسبب عدم دقة البيانات المتعلقة بهذه المشكلة قد يكون من الصعب تعريفها ومعرفة نطاقها وتأثيراتها. مثلاً هناك مشكلة التلاميذ الذين يتركون المدرسة فــي ســن مبكرة في الدول النامية وقد لا تكون هناك إحصاءات دقيقة للأعداد التي تــترك المدرسة في سن مبكرة وأسباب هذا وبالتالي لا يمكن معرفة نطاق المشكلة وتأثيراتها على المجتمع.(٧)

وفي الختام يجب أن نوضح أن اهتمامنا في هذا الكتاب ليس بالمشاكل من حيث هي ولكن بالمشاكل ذات الطبيعة العامة التي تحتاج إلى حلول عامة وهذا يقودنا للسؤال التالي: ما هي الخصائص التي تميز المشاكل العامة (التي تتأهل لتكون ضمن نطاق

صنع السياسات العامة)؟ إن من المتفق عليه مثلاً أن عدم حصول شخص معين على الوقود لسيارته يعتبر مشكلة خاصة، ولكن الندرة العامة وعدم توفر الوقود لمجتمع أو إقــليم معيــن يعتــبر مشكلة عامة. وبذلك فإن ما يميز المشاكل العامة من المشاكل الخاصة هي أن المشاكل العامة تؤثر على أعداد وقطاعات عديدة من الناس بصورة مباشرة أو غير مباشرة. غير أن هذا التميز غير دقيق، وذلك لأن المشاكل الخاصة قــد تتحول إلى مشاكل عامة. مثلاً إذا لم تكن راضياً عن مستوى أداء المدرسة التي يــدرس بهــا ابنك فقد تبحث لحلول خاصة لهذه المشكلة عن طريق إحضار مدرس خصوصي لابنك، أو قد تحول هذه المشكلة الخاصة لمشكلة عامة عن طريق إعلان المشكلة في وسائل الإعلام ومحاولة تجميع دعم شعبي لها لتصبح مشكلة عامة وتلفت انتباه الحكومة لها. إن المستوى الجزئي الذي ناقشناه في المذكرة السابقة يمثل نطاق المشاكل الخاصة التي تبحث عن حلول حكومية خاصة لها.(٨)

ويجب أن نشير هنا أيضاً إلى أن تعريف حالة معينة على أساس أنها مشكلة تتطلب حــلاً حكومياً لا يعتمد فقط على النواحي الموضوعية ولكن أيضاً على الطريقة التي يتصـــور الشخص بها المشكلة. فالشخص الثري الذي لم يعاني مطلقاً من البطالة قد لا يشـــعر بتهديد مباشر إذا ما ارتفعت معدلات البطالة، ولكن من ناحية أخرى فإن العامل في مصنع والذي تمثل البطالة احتمالاً ممكناً بالنسبة له قد يرى في تزايد تلك المعــدلات تهديــداً مباشراً له. وهذا يعني أنه في عملية صنع السياسات ليس هناك تعــريفاً واحداً للمشكلة ولكن هناك عدة تعريفات تعكس خيارات ومصالح اجتماعية واقتصادية وسياسية وتتنافس هذه التعريفات في إطار النظام السياسي. وهذا التنافس هــو في الحقيقة الذي يثير التساؤل حول كيف تصبح بعض المواضيع قضايا صنع سياســات بصــرف النظر عن درجة تأثيرها على المجتمع، وأن بعضها لا يحظى بهــذه المكانـــة؟ وللإجابة على هذا السؤال فإننا سنناقش في الجزء التالي موضوع "أجندة صنع السياسات" أو جدول أعمال صنع السياسات.(٩)

جدول أعمال (أجندة) صنع السياسات العامة (Public Policy Agenda)

لا يكفـــي أن تعـــرف المشكلة كمشكلة ولكن يجب أن تأخذ طريقها وتحتل مكاناً في أجندة صنع السياسات العامة، فهناك العديد من المشاكل التي لا تلفت انتباه الحكومة وبالتالي لا تجد مكاناً في عملية صنع السياسات العامة. ويجب أن نلاحظ أن الطلب

على السياسات والحلول الحكومية عالي جداً ولا نهائي، ولكن مساحة جدول أعمال وأجـــندة الحكومة لا تسمح بالاهتمام بكل المشاكل في وقت واحد. وذلك بسبب ندرة الموارد المتاحة للحكومة لمواجهة المشاكل الاجتماعية. ولذلك نجد أنه من بين آلاف المشاكل والطلبات الاجتماعية لتحرك الحكومة للقيام بعمل معين حيال مشكلة ما فإن عدداً قليلاً منها هو الذي يلقى اهتماماً حقيقياً من قبل صانعي السياسات. وهذا يعني أن جـــزءاً كـــبيراً مـــنها قد يلقى اهتماماً رمزياً وجزءاً آخراً قد لا يلقى أي اهتمام. وبمعنى آخر أن المشاكل تتنافس على لفت انتباه صانعي السياسات، وذلك لمحدودية وقـــت الحكومة ومواردها. فالطلبات التي يختار صانع السياسات التعامل معها تمثل أجندة صنع السياسات، والتي تختلف من الطلبات الشعبية العامة التي لا تكون ضمن أجندة النشاط الحكومي. وتترتب مواضيع أجندة صنع السياسات على حسب أهميتها وأولوياتها من وجهة نظر صانع السياسات. وأحياناً قد توصف المشكلة بأنها "أزمة" وذلك لتمكينها من إحراز أولوية في أجندة صنع السياسات العامة.

ولا يعـــني حصـــول المشكلة على موضع في أجندة الحكومة أنها سوف تنتقل إلى المراحل الأخرى وتصبح سياسة عامة. فبعض المشاكل قد تصل إلى مرحلة الأجندة وتبقى في هذه المرحلة فترة طويلة قد تتحرك بعدها إلى الأمام أو قد تموت وتتراجع إلى خانـــة المشـــاكل الساكنة أو الراكدة. وبعض المشاكل قد تصل أيضاً إلى مرحلة الأجندة ثم تنتهي بسبب ظهور مشاكل أو أزمات أكثر إلحاحاً وأهمية. ولكن رغم كل هـــذا فإن وصول المشكلة إلى مرحلة الأجندة يعتبر ضرورياً لتطورها في المراحل الأخرى لصنع السياسات العامة. وذلك على الرغم من أن وصول المشكلة إلى هذه المرحـــلة لا يضمن تطورها إلى سياسة محددة، ولكن عدم وصولها لمرحلة الأجندة يعني ركودها وسكونها. وقد اقترح بعض الباحثين تقسيم الأجندة إلى نوعين:[١٠]

١) جدول أعمال (أجندة) النظام (Systemic agenda)

٢) جدول أعمال (أجندة) مؤسسية (Institutional agenda)

وتـــتكون أجندة النظام من القضايا التي ينظر إليها المجتمع السياسي على أساس أنها تســـتحق الاهـــتمام الحكومـــي بصفة عامة. وغالباً ما يكون الاهتمام بهذه القضايا اهـــتماماً رمـــزياً. أمـــا الأجـــندة المؤسسية فتشمل المواضيع التي تلقى اهتماماً من صـــانعي السياسات، ولا يعني وجود المشاكل في إطار الأجندة المؤسسية أن هناك اتفاقـــاً عاماً عليها ولكنها تعني أن هناك اهتماماً بها قد يرشحها لأن تتطور لسياسة

عامة. ولكنها أيضاً يمكن أن تتراجع إلى خانة الأجندة النظامية أو إلى مرحلة السكون. ومن ناحية أخرى فإن المشاكل التي حصلت على مكان في أجندة النظام قد تتحول بفعل أحداث معينة إلى أجنده مؤسسية. لقد كانت سياسة الخصخصة في إطار أجندة النظام في الدول النامية لفترة طويلة، ولكنها تحولت إلى أجندة مؤسسية بسبب التغيرات التي حدثت في النظام العالمي وخاصة سقوط الدول الاشتراكية، وفشل خطط التنمية والقطاع العام في العهود السابقة واعتماد الدول على القروض من الدول الغربية.(١١)

وبما أن قرارات السياسات العامة تتم في مستويات مختلفة (الوطني والمحلي) وفي مؤسسات عديدة فهناك العديد من الأجندة المؤسسية، فعلى المستوى الوطني يمكن أن نتحدث عن أجندة البرلمان والجهاز التنفيذي والإداري والقضائي. وهنا أيضاً يجب أن نذكر أن طبيعة النظام السياسي هي التي تحدد حجم الأجندة بنوعيها وذلك لما تحدده من المواضيع التي تقع ضمن نطاق اختصاص الحكومة وتلك التي تقع ضمن نطاق القطاع الخاص. ويجب أن نلاحظ أنه في كل الأحوال، هناك بعض القضايا التي لا تصل إلى مرحلة الأجندة مطلقاً.

وبما أن الدفاع عن القضايا عن طريق المجموعات المستفيدة منها أو عن طريق النخبة هو الذي يرشحها لموقع الأجندة، فإن هناك كثير من القضايا التي لا تصل لهذه المرحلة لأنها لا تجد من يدافع عنها. وقد أطلق على هذه الحالة "عملية صنع اللاقرار" (Non-Decision Making) وعرفها بيتر بكاراك ومورتون بارانز بأنها "الطريقة التي يتم بها خنق وقتل وتغييب الطلبات لتغير النظام الموجود أو لإعادة توزيع وتخصيص المنافع والمزايا في المجتمع بصورة جذرية قبل أن تظهر أو تصل إلى أي مرحلة من مراحل صنع السياسات"(١٢). وفي حالة فشل كل هذه الأساليب في محاربة بعض أنواع السياسات فقد يحاول معارضوها تشويهها وتحطيمها قبل أن تصل إلى مرحلة التنفيذ أو تحطيمها وتشويهها عند مرحلة التنفيذ. وهناك العديد من الأسباب التي تؤدي إلى هذه الحالة. منها استخدام العنف. فعلى المستوى المحلي مثلاً في الولايات المتحدة في فترة الخمسينات والستينات كان البيض يستخدمون العنف لمنع الأقليات السوداء من المطالبة بحقوقهم المدنية. ومنها أيضاً أن المناخ السياسي قد يمنع بعض القضايا من الحصول على موقع في

الأجـــندة. فمثلاً احترام حق الملكية الخاصة في النظام الرأسمالي يمنع الطلبات التي تؤثر على هذا الحق.

وإذا تساءلنا عن من الذي يضع الأجندة، فإن المداخل التي درسناها في الباب الثاني من هذا الكتاب تقدم كلها تصوراً نظرياً عمن يضع الأجندة. ففي نظرية النخبة، نجد أن النخـــبة هـــي الـــتي تحدد القضايا التي يمكن أن تصل إلى حالة الأجندة. أما في نظـــرية الجماعة فإن الأجندة تضعها الجماعات المشاركة في عملية صنع السياسات العامة. والنظرة المؤسسية تقول أن المؤسسات هي التي تحدد أجندتها وهكذا. وعلى أي حـــال فـــإن عمـــلية وصول قضية معينة إلى الأجندة النظامية أو المؤسسية هو الخطـــوة الأولى والأكثر أهمية في حركتها نحو المرحلة التالية وهي مرحلة تكوين وصياغة السياسات العامة (Policy–Formulation) والتي سنناقشها في الجزء الآتي:

صياغة السياسات: نظرة عامة

تتضـــمن هـــذه المرحلة صياغة السياسة العامة في برنامج عمل واضح يهدف إلى تقديـــم حـــلول عمـــلية للمشكلة موضوع السياسة ويمكن التعامل مع هذا الموضوع بأســـلوب يغـــلب عليه الاتجاه العقلاني الفني أو التراكمي والاتجاهات السياسية التي تعـــتمد على المفاوضة والضغط والإقناع والمساومة وذلك على حسب طبيعة النظام السياسي والإداري. ففي الأنظمة المركزية والتي يكون دور الدولة فيها محورياً ولا توجـــد فيهـــا جماعات ضغط شرعية فإن الغالب هو استخدام الاتجاه الفني العقلاني كمـــا هـــو الحال في الدول الاشتراكية السابقة. وهذا لا يعني غياب دور الجماعات السياســـية والمصـــالح المتصارعة، ولكنه يجعلها تتحرك في إطار توجهات الحزب الواحد أو التنظيم السياسي الفرد. أما في الدول الديموقراطية فإن الأساليب السياسية هـــي الغالـــبة ويشكل الاتجاه العقلاني الفني جزءاً من العملية ككل ولكنه لا يهيمن عـــليها. وحقيقة الأمر أن الاتجاه السائد في الواقع العملي هو نموذج المسح المختلط الـــذي يتضـــمن درجـــات مـــتفاوتة ونســـب متفاوتة من الأساليب العقلانية الفنية والاتجاهات التراكمية السياسية.(١٣)

٢. مقترحات السياسات (Policy Proposals)

وكمـــا قلنا من قبل فإن نجاح المشكلة في الوصول إلى مرحلة الأجندة هي المرحلة الأولى والأكثر أهمية. ولكن الوصول لهذه المرحلة وحده لا يكفي فقد تتعثر المشكلة

في هذه المرحلة أو ترجع لمرحلة سابقة على حسب الظروف المحيطة. ومن هذه الظروف قدرة الحكومة على تقديم حلول للمشكلة من ناحية مواردها وإمكانياتها المادية والبشرية. فإذا تأهلت المشكلة لمرحلة صياغة السياسة، فإن الحكومة يجب أن تجد طرقاً وخططاً للتعامل مع المشكلة. وفي هذه المرحلة تكون المشكلة قد تم الاتفاق على تعريفها بصورة واضحة، كما أن الحاجة للتحرك لتقديم حل لها أصبح مقبولاً من قبل صانعي السياسات. ولذا فإن مرحلة صياغة السياسات تتعلق بمسألة التوصل إلى بدائل لحل المشكلة. وتطرح في هذه المرحلة عدة أسئلة مثلاً: ما هي الخطة المناسبة للتعامل مع المشكلة؟ ما هي الأهداف والأولويات؟ ما هي الخيارات المتاحة لتحقيق تلك الأهداف؟ ما هي منافع وتكاليف الخيارات المطروحة؟ ما هي الآثار (externalities) الإيجابية والسلبية المتوقعة لكل بديل؟. وقد يكون أول البدائل التي يفكر فيها صانع السياسات هو الامتناع عن القيام بأي عمل (سياسة سلبية). فغالبية إن لم يكن كل مقترحات السياسة العامة تكلف نقوداً. فإذا كانت الحالة الاقتصادية العامة تدعو للتقشف فمن المحتمل أن يكون القرار أو السياسة السلبية هو الأمر الأكثر احتمالاً. أو قد يكون الخيار هو تحميل تكلفة السياسة من ناحيتها المالية ووضعها على كاهل المستفيدين منها بحيث تطلب الحكومة أن تغطي تكاليف هذه السياسة من الرسوم التي تؤخذ من المستفيدين.(١٤)

وفي الأنظمة السياسية المختلفة هناك اهتمام بجانب آخر من جوانب تكلفة السياسة العامة، وهو ما اصطلح عليه "بالتكاليف السياسية" (Political Costs) المرتبطة باختيار بديل معين. وبما أن العديد من السياسات تحدث تغيراً في توزيع الدخل لأنها تتطلب في بعض الأحيان زيادة الضرائب في بعض القطاعات الشيء الذي قد يؤثر على الوضع السياسي للشخص الذي يتخذ قرارات السياسات. ولذلك من الطبيعي أن نتوقع أن القطاعات التي سوف تدفع تكاليف السياسة العامة أن تعارض السياسة المعينة أما القطاعات التي تستفيد منها ففي الغالب أنها تؤيدها. ولذلك يجد أحياناً صانعو السياسات أنفسهم في موقف يتطلب منهم المفاضلة بين ما يعتقدون في صحته والموقف الذي يتجاوب مع مصالحهم السياسية.(١٥)

اختيار البدائل (Choice of Alternatives)

لا تتضمن عملية صياغة السياسات العامة فقط إعلان أهداف السياسة، ولكن البرامج الإدارية المختلفة لتحقيق تلك الأهداف. ولذلك فإن طريقة صياغة السياسة

توجـــه الطـــريقة الـــتي يـــتم بها التوصل إلى مقترحات. وهنا يقترح بعض الكتاب الاتجاهـــات العقلانيـــة للتوصل إلى برامج تحقق الفعالية الحكومية من خلال تحليل فـــني شـــامل لكـــل خيارات السياسة المعنية ودراسة آثارها السياسية والاجتماعية والاقتصـــادية المحتملة. وتركز أساليب التحليل الفني على اختبار البدائل التي تعظم المـــنفعة مـــن وجهـــة نظر كمية (maximizes utility) كما هو حال أسلوب تحليل التكـــلفة والمـــنفعة الـــذي ناقشناه في الباب الثاني. ويرشح كتاب آخرون الأسلوب الـــتراكمي عـــلى أساس أنه أكثر عقلانية لاتخاذ القرارات في صنع السياسات وذلك لأنـــه يسهل من عمليات اتخاذ القرارات ويتيح الفرصة لاستيعاب المصالح السياسية المختـــلفة. فصـــانع السياسات في هذه الحالة يبدأ بالسياسات الحالية (والتي غالباً ما تدافـــع عنها مجموعات مستفيدة منها وبذلك يتجنب معارضتهم للمقترحات الجديدة) ويقـــوم بتعديـــلها تعديلاً هامشياً لاستيعاب الطلبات الجديدة. وأبرز مثال لهذا الاتجاه نجده في اتخاذ قرارات الموازنة العامة. ولا تتطلب التراكمية إلا مراجعة عدد محدد من البدائل. ويقدم نموذج المسح المختلط موقفاً وسطاً يجمع بين العقلانية والتراكمية في صنع قرارات السياسة العامة.[١٦]

وتشـــارك فـــي مرحـــلة الصياغة هذه مجموعات عديدة وبطرق مختلفة وبدرجات مـــتفاوتة عـــلى حســـب طبيعة النظام السياسي وتشمل تلك المجموعات المؤسسات الحكوميـــة والتـــنفيذية وجماعـــات المصـــالح والأحزاب السياسية والمواطنين. ولا تشـــارك كـــل هـــذه الجماعات في كل عملية صنع السياسات في وقت واحد ولكن العمـــلية تعـــتمد على نوع القضية المطروحة، وأهميتها وبذلك يكون دور الأجهزة الرسمية هو الغالب في هذه المرحلة.

٣. تبني السياسات (Policy Adoption)

فـــي هـــذه المرحلة يتم اتخاذ قرار أو صدور تشريع أو قانون يجسد الأهداف التي تسعى السياسة العامة لتحقيقها. وتتضمن هذه المرحلة إمكانية تبني مقترحات سياسة عامـــة أو تعديلها أو رفض أو قبول بديل معين. وما يحدث في عملية تبني السياسة ليـــس الاختيار بين بدائل عديدة مطروحة، ولكن اتخاذ قرار حول بديل مفضل اتفق عـــليه أصحاب المصلحة وإن كان لا يمثل كل ما كانوا يطمحون فيه. وهنا يجب أن نميـــز بيـــن قـــرارات السياسة العامة والتي تؤثر على محتوى السياسة العامة وبين

القرارات الروتينية التي تتعلق بالتنفيذ اليومي للسياسة. فحينما تتحرك مرحلة تكوين وصياغة السياسة نحو مرحلة اتخاذ القرار فيها (التبني) فإن هناك تعديلات غالباً ما تطــرأ على محتوى المقترحات، ترفض فيها بعض الجوانب وتقبل بعض الجوانب الأخـــرى، وتعـــدل بعضها في محاولة لتطوير اتفاق عام حول السياسة ومحتواها. وبذلـــك يكـــون التصـــويت من السلطة التشريعية مسألة شكلية تم الاتفاق عليها قبل الاجـــتماع، وفي بعض الأحيان لا تحسم المشكلة فعلاً إلا حينما يتم التصويت فعلاً ويـــتم تعداد الأصوات فعلاً. ورغم أنه قد تكون هناك مشاركة من منظمات رسمية وغيـــر رسمية تؤثر على عملية التصويت، فإن السلطة الرسمية في تبني السياسات هي من اختصاصات المسئولين، والمشرعين، والتنفيذيين والإداريين والقضاة. وفي الأنظمـــة الديموقـــراطية نجـــد أن اتخاذ القرارات حول السياسات العامة يقع ضمن اختصاص السلطات التشريعية التي تمثل الشعب على الأقل من الناحية النظرية.(١٧) وترتـــبط عمـــلية تبني السياسات بموضوع "الشرعية" التي تعطي القرار تأييداً قوياً وتقـــوي مـــن فرصة تنفيذه. ولكننا من الصعب أن نعرف المقصود بالشرعية، فهي تختـــلف من معنى "القانونية" بالرغم من أن الأخيرة تساهم في تدعيم "المشروعية". وبالنســـبة لعملية صنع السياسات فإن المشروعية تتأثر بالطريقة التي تتم بها عملية صـــنع السياســـات، مـــثلاً هـــل الإجراءات التي استخدمت صحيحة أم لا؟ وكيف اســـتخدمت؟ فبعض الأعمال الحكومية، التي قد تتم في إطار القوانين والدساتير، قد يـــنظر إليهـــا عـــلى أســـاس أنها ليست شرعية بسبب بعدها عن الطرق والأساليب السائدة. ولذا نجد أن الشرعية مهمة لتطوير الدعم الشعبي وقبول سياسات الحكومة الـــتي تتبناها. وحينما تغيب مسألة الشرعية، فإن فعالية الحكومة في تبني السياسات تضعف كثيراً.(١٨)

٤. التنفيذ (Execution)

يمثل التنفيذ المرحلة التي يقل فيها عدد المشاركين في عملية صنع السياسات العامة. وتعتـــبر هذه المرحلة من اختصاصات الجهاز التنفيذي والإداري. ففي هذه المرحلة يـــتم تـــنفيذ السياســـة لتحقيق الأهداف المرجوة منها. كما أن هذه المرحلة في غاية الأهميـــة لأن أي إهمال في التنفيذ قد يؤدي إلى فشل ذريع في تنفيذ السياسة. ورغم أن موضـــوع السياسة في هذه المرحلة لا يشكل مركزاً للصراع والتنافس لأن هذه

المسائل تم حسمها في المراحل السابقة، ولكن التنفيذ لا يعني نهاية عمليات السياسة العامـــة. ولذلـــك يمكـــن أن نعـــرف التـــنفيذ على أساس أنه استمرار لعملية صنع السياسات العامة ولكن بوسائل مختلفة.

ولقـــد اهـــتم الباحـــثون كثيراً بهذه المرحلة لأن السياسات غالباً ما تفشل في تحقيق أهدافها. وهناك سلسلة من القرارات السياسة المطلوبة لوضع السياسة موضع التنفيذ ولذلـــك فإن أخطاء تصميم السياسة في المراحل السابقة واستراتيجياتها قد تؤدي إلى فشـــل السياسة في هذه المرحلة. ولهذا السبب يركز كثير من الكتاب على حقيقة أن الـــتفكير في مرحلة التنفيذ يجب أن يبدأ في مرحلة الصياغة والتبني. وهناك العديد مـــن العوامـــل المهمـــة التي تؤثر على تنفيذ السياسة ولعل من أهمها مسألة تصميم السياســـة نفسها، والتي يجب أن تشمل تعريفاً واضحاً للمشكلة وأبعادها. وهنا تظهر العديـــد مـــن الأسئلة التي تحتاج إلى إجابة مثل هل تم رصد الأموال اللازمة لتنفيذ هـــذه السياسة؟ هل تم دراسة إمكانية التنفيذ من حيث الكفاءات الإدارية؟ هل حددت أهـــداف السياســـة بصورة واضحة؟. فالتحديد الغامض للأهداف قد يؤدي إلى تنفيذ السياســـة بصورة تختلف من تصورات السلطات التي تتبناها. كما أن العامل الآخر المهـــم هو مسألة النظرة إلى شرعية السياسة التي ناقشناها في الجزء السابق. ومن المشـــاكل الـــتي تعقـــد عمـــلية التنفيذ تداخل الاختصاصات في تنفيذ السياسة بين مســـتويات عديدة على المستوى القومي والمحلي. وتخلق هذه المسألة مشاكل معقدة فـــي التنســـيق الإداري بيـــن تلك المستويات. وختاماً فإن التنفيذ هو أهم مرحلة من مـــراحل صنع السياسات بالنسبة لطلاب الإدارة العامة. وذلك لأن الجزء الأكبر من التـــنفيذ يـــتم مـــن خلال الإداريين العاديين في الجهاز الإداري كالقضاة، وموظفي الصحة العامة، والمدرسيين، والأطباء والمهندسين وغيرهم.[١٩]

٥. التقييم (Evaluation)

يعتبر التقييم آخر مراحل عملية صنع السياسات العامة، وذلك لأن السياسة العامة ما هـــي إلا محاولـــة لإحـــداث تغيير إيجابي في واقع معين، ولذلك يجب أن تتضمن السياســـة نفســـها المقـــاييس التي سوف تستخدم للتأكد من درجة نجاح السياسة في مرحـــلة التنفيذ في تحقيق أهدافها. وهذا لا يعني أن التقييم يتم بعد التنفيذ فقط، ولكن العمليات والدراسات التقيمية قد تتم في أي مرحلة من المراحل السابقة.[٢٠]

التقييم هو عملية التأكد من أن البرنامج (السياسة) قد حقق أهدافه كما هو متوقع منه وبصورة تحقق نوايا صانع السياسات. وتتميز هذه المرحلة عن بقية مراحل عمليات صـــنع السياســـات الأخرى التي غالباً ما تكون نظرتها مستقبلية، بأنها تتجه بنظرها إلى الماضـــي وذلـــك لأنهـــا تركز على ما تم إنجازه فعلاً. كما أن التقييم يمكن أن يســـتخدم كأداة تهتم بعمليات تشغيل البرنامج لتقديم معلومات راجعة (تغذية عكسية) للمشـــاركين فـــي عمليات صنع السياسات العامة في المراحل السابقة. وتساعد هذه الـــتغذية العكسية في تعديل محتوى السياسة حتى في مرحلة التنفيذ إذا اقتضى الأمر وذلك لتحسين فاعليتها وكفاءتها.

ومن جانب آخر فإن التقييم يحدد أيضاً الآثار السيئة غير المقصودة للسياسة ويساعد بذلـــك على إجراء الترتيبات التي تساعد في تجنب تلك الآثار في عملية التنفيذ. كما إنـــه يســـاعد في تدقيق عمليات الصرف على البرنامج للتأكد من مشروعية صرفها بالصورة التي تم تقريرها في القانون.

خاتمة الفصل الثاني

نـــاقش هذا الفصل مراحل وعمليات صنع السياسات العامة باختصار شديد يتناسب مـــع طبيعة الكتاب ككتاب دراسي. وتناول الفصل في هذا الإطار موضوع تعريف مشـــكلة السياســـات الـــتي تمثل بداية عملية صنع السياسات العامة ووضح الأبعاد المختلفة لهذا الموضوع. كما تطرق الفصل إلى أجندة السياسات وأنواعها وعلاقتها بتبـــني قضـــايا السياســـات ومقـــترحاتها واتخاذ قرارات السياسات العامة وتنفيذها وتقييمها.

هوامش الفصل الثاني

(١) لتعريف المشكلة في التيار الفني راجع:

- Stokey, Edith and Zeckhauser, Richard, op.cit., p.5.

ولتعريفها في التيار السياسي راجع:

- Lindblom, op.cit., pp.13-20.

(٢) Cochran, Charles L., op.cit, p.39.

(٣) يعني هذا أن مشروعية المشكلة ترتبط بالثقافة السياسية والاجتماعية السائدة في مجـتمع معيـن. لـلمزيد عـن دور الثقافة السياسية ودورها في بلورة قضايا السياسات العامة يمكن الرجوع لـ:

– علي السيد الصاوي (ترجمة)، نظرية الثقافة، الكويت: عالم المعرفة، يوليو، ١٩٩٧، ص٣٤٣-٤١١.

(٤) علي حسين حجاج (ترجمة)، مرجع سابق، ص٢٤-٢٥.

(٥) للمزيد عن الإطار النظري لهذه القضية يمكن الرجوع إلى:

– حمدي عبدالرحمن (ترجمة)، نظرية التنمية السياسية، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، الفصل الرابع، ص١٣١-١٥٩.

(٦) ويعـتمد التعريف الذي يتم تبنيه بواسطة صانع السياسات على الجدوى السياسية للتعريف، للمزيد عن علاقة الجدوى السياسية بتعريف مشكلة السياسات، يمكن الرجوع إلى:

- Mood, Alexander M., op.cit., p.241.
- Sharkansky, Ira, op.cit., pp.399-424.

(٧) Anderson, James, op.cit., p.87.

(٨) Ibid., p.88.

(٩) لـلمزيد عـن علاقة جدول أعمال السياسات وعمليات صنع السياسات العامة، راجع: - Cochran, Charles, op.cit., pp.41-42.

(١٠) Ibid., p.40.

(١١) للمزيد عن هذا الموضوع في الدول النامية راجع:

– سارة أبو الرب، مرجع سابق، ص١١-٢١.

(١٢) Dye, Thomas, op.cit., pp.334-337.

(١٣) راجع لمراحل صنع السياسات العامة:

- موفـــق حديد محمد، الإدارة العامة: هيكلة الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، عمان: دار الشروق، ٢٠٠٠، ص١٢٠-١٢١.

(١٤) هـــنا تـــأتي أهميـــة جماعات الضغط والمصالح في جعل قضية السياسة قابلة للتـــنافس والحصـــول عـــلى جـــزء من اهتمام صانع السياسات. لأهمية هذه الجماعات يمكن الرجوع إلى:

- محمد عرب صاحيلا، مرجع سابق، ص٣١٥.

(١٥) لمزيد من النقاش حول التكاليف السياسية يمكن الرجوع إلى:

- Huitt, Ralph, Political Feasibility, in Ira Sharkansky, op.cit., p410.

(١٦) تمثل النظريات والمداخل السياسية من جهة والمداخل العقلانية من جهة أخرى أســـاليب متنافسة في عملية اختيار البدائل، حيث ترى المداخل السياسية عملية الاخـــتيار كمســـألة تحســـم من خلال الصراع السياسي والمؤسسات السياسية، وتـــرى المداخـــل العقلانيـــة ضرورة استخدام معيار فني رشيد للاختيار بين البدائل. للمزيد عن هذا النقاش راجع: - Lindblom, op.cit., p.94.

(١٧) Cochran, Charles, op.cit., p.54.

(١٨) للمزيد عن الشرعية والعلوم السياسية بصفة عامة راجع:

- جـــان -مـــارك كواكـــو،(ترجمة خليل إبراهيم الطيار)، الشرعية والسياسة: مســـاهمة في دراسة القانون السياسي والمسؤولية السياسية، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، ٢٠٠١.

(١٩) للمزيد عن مشاكل تنفيذ السياسات يمكن الرجوع إلى:

- Younis, Talib, Implementation in Public Policy, Sydney, Dartmouth, 1991.

(٢٠) Dye, Thomas, op.cit., pp.353-357.

الباب الرابع

حقل السياسات العامة

مقترحات نحو تأسيسه في الدول العربية والإسلامية

الباب الرابع

حقل السياسات العامة:

مقترحات نحو تأسيسه في الدول العربية والإسلامية

مقدمة

يهـدف هذا الباب إلى تقديم مقترحات عامة حول تأسيس حقل السياسات العامة في الـدول العربية والإسلامية. وهو في هذه المحاولة لا ينكر أهمية المحاولات العميقة التي تمت في دول العالم الأول ولا يعتبرها قليلة الفائدة في المساهمة في تأسيس هذا الحقـل من ناحية أكاديمية ومن ناحية عملية في الواقع العملي. ويأتي تركيزنا على الـدول العربية والإسلامية لاعتبارات عديدة، منها أن دول العالم النامي من الكثرة بحيـث أنه من الصعب أخذها كلها في مشروع كهذا. فما بين تلك الدول من التمايز الثقافي والفكري ما يجعل محاولة أخذها كلها ضرباً من المحال، هذا بالإضافة لتأثير مـثل هذه المحاولة السلبي على دقة المقترحات التي سوف تقدم وخصوصيتها. ومن الاعتـبارات أيضـاً أن الكتاب مكتوب باللغة العربية وهذا يحدد جمهوره في قراء العـربية. ومن تلك الاعتبارات أيضاً أن الدول العربية والإسلامية ورغم التمايز في ثقافتها وتنوع طوائفها الدينية، تشترك في بعض الخصائص التي تجعلها تشكل نوعاً مـا مجموعـة مـن الدول التي تعاني من مشاكل متشابهة، ربما يمكن إيجاد حلول متشابهة لها. وأخيراً فإن قدرة الكاتب الشخصية هي نفسها هي واحد من المحددات التي أدت إلى اختيار مجموعة صغيرة من مجموعة الدول النامية.

ولـتحقيق هـدف هذا الباب فقد تم تقسيمه إلى فصلين رئيسيين. يركز الفصل الأول عـلى تأسيس الإطار القيمي للحقل وأهميته في الدول العربية والإسلامية. ويحاول الفصـل الـثاني أن يقدم خطة عريضة واقتراحات محددة لما يمكن أن تكون عليه مسـارات الدراسـة والبحث في هذا الحقل. وبدراسة هذا الباب يكون الطالب قد ألم بموضوعين مهمين وهما:

- أهميـة حقـل السياسـات فـي العالم العربي والإسلامي ومشاكل تأسيس الحقل ومتطلباته.
- المنهجية التي يمكن أن يؤسس عليها الحقل.

الفصل الأول

أهمية تأسيس حقل السياسات العامة

في الدول العربية والإسلامية

الفصل الأول

أهمية تأسيس حقل السياسات العامة في الدول العربية والإسلامية(*)

مقدمة

يهدف هذا الفصل إلى توضيح أهمية تأسيس حقل للسياسات العامة في الدول العربية والإسلامية. ويوضح الفصل أهمية بناء إطار قيمي كقاعدة للبناء النظري لحقل السياسات العامة في الدول العربية والإسلامية.

أهمية تأسيس الحقل

يجب التأكيد في البداية أن الهدف من تقديم هذه المقترحات لتأسيس حقل تحليل السياسات في الدول العربية والإسلامية ليس المقصود منه تأسيس "حقل سياسات إسلامي"، على نسق "الاقتصاد الإسلامي" و"الإدارة الإسلامية" و"علم السياسة الإسلامي" وغيرها من محاولات "اسلمة المعرفة" التي دائماً ما تكون الإضافة الوحيدة فيها هي إضافة كلمة "إسلامي" أو "إسلامية" في عنوان الكتاب أو المقالة، بنفس الصورة التي تضيف بها الشركات الخاصة كلمة إسلامي كوسيلة لجذب الزبائن. ومن قبيل هذه مسميات "البنوك الإسلامية" بمختلف أنواعها، وشركات النقل التي تجذب زبائنها بأسماء مثل "شركة الترحيلات الإسلامية" و"شركة الهدى الإسلامية". وربما تضاف كلمة الإسلام على اسم الدولة، فنحصل على مصطلحات مثل "الجمهورية الإسلامية" و"الدستور الإسلامي". وفي كل أولئك وتلك لا نجد عند الفحص الدقيق أن هناك ثمة اختلافات بين سلوكيات صاحب الشركة الإسلامية والشركات الأخرى العاملة في نفس المجال، وذلك لأن القوى المؤثرة فيهم واحدة وهي حافز الربح. كما أننا نجد تفاوتاً كبيراً في التطبيقات الفعلية للدول الإسلامية بصورة تجعل بعضها يختلف عن بعض بصورة جذرية مما يجعل لدينا مداخل متعددة لفهم الإسلام. ومن أمثلة ذلك الاختلافات الموجودة بين الأنظمة الإسلامية كطالبان وإيران والسودان.

لا نـــريد هنا أن نفصل فيما أوردناه سابقاً، ولكننا نريد أن نؤكد أننا لا نريد أن يكون هـــذا المشـــروع المقـــترح جزءاً من حركة استخدام "الإسلام" في السوق السياسي، والـــذي ارتـــبط بفكـــرة الإســـلام السياســـي، وفي السوق الاقتصادي، فيما يعرف بالاقتصــــاد الإســـلامي، والـــذي رغـــم استخدامه لمصطلحات شرعية في وصف معاملاتـــه، فهو لا زال ولن ينفك من كونه اقتصاداً رأسمالياً يقوم على قوى السوق، ويـــتأثر بقوانيـــن تلك القوى وتفاعلاتها. ويجب أن نؤكد هنا أن ما قلناه لا ينطوي على معاداة للإسلام. فإن قناعتنا التي لا تتزعزع هي أن لا مفازة ولا نجاة للبشرية الحاضـــرة لـــلخروج مـــن أزمـــتها الحاضرة إلا بعودة الإسلام ليكون أسلوب حياة وأساس لمدنية جديدة على هذا الكوكب. وليس "الإسلام" الذي نعنيه هو الإسلام، أو قـــل الفهـــم الســـلفي الذي تقدمه الجماعات السلفية، ولا هو الفهم الذي تقدمه دوائر الإســـلام السياسي، وإنما هو فهم جديد لا مجال لتفصيله في هذا الكتاب، وربما نفرد له كتاباً كاملاً في القريب العاجل.

وبعـــد كل ذلك فإن أهمية تأسيس هذا الحقل الجديد في الدول العربية والإسلامية – واستخدام كلمة إسلامية هنا تتصرف إلى الدين الغالب بين أفراد الشعب وليس على تطبيق سلوكيات الدين في الحياة اليومية والسياسية– تكمن في أن "نطاق السياسات" الحكومـــي فـــي تـــلك الدول واسع بصورة أكبر نسبياً من كل الدول الرأسمالية، مع ســـيادة الفقر وندرة الموارد فيها. وهذا يفسر انتشار الفقر، والعنف السياسي، وعدم الاستقرار السياسي الواضح في الانقلابات العسكرية في بعض الدول، والصراعات العـــنيفة فـــي بعضها الآخر. واتضح عجز الحكومات في معالجة تلك المشاكل، بل زادت في بعض الأحيان في تفاقمها. وليس غريباً في هذا الإطار أن تفشل سياسات التـــنمية الاقتصــــادية والاجتماعية وسياسات رفع المستويات المعيشية لدى السكان. فمـــن الغـــريب مثلاً أن تنجح باكستان في سياسات التسلح النووي، في حين يعيش أكـــثر من نصف سكانها تحت مستوى الفقر بكثير. ما هو السبب أو ما هي الأسباب فـــي ذلك؟ وكيف نفسر كل ذلك؟ هنا يمكن لحقل تحليل السياسات العربي الإسلامي أن يلعب دوراً تنويرياً لصانع السياسات العامة ولأفراد الشعب العاديين.[١]

وبالإضـــافة لهـــذا الدور التنويري يمكن أن يلعب الحقل، كما يفعل في معظم الدول الغربية، في تصميم السياسات، وتقييم آثارها مستعملاً الأدوات التي تم تطويرها في هـــذا الحقـــل المتوســـع وتطويعها لاحتياجات البيئة المحلية لكل دولة. ولا يمكن أن يعـــترض معـــترض عـــلى هـــذا، لأن هـــذه الدول تستخدم وتستورد تقنيات صلبة (hardware) وتقـــنيات لينة (software) في صورة ماكينات وطرق تنظيمية وإدارية مختـــلفة وتقـــوم أو لا تقـــوم بـــتطويعها لخدمة البيئة المحلية بصورة من الصور. وبـــتطويع تقـــنيات تحليل السياسات لمصلحة البيئة المحلية وباكتشاف أدوات جديدة للتحـــليل يمكـــن تـــأهيل هذا الحقل الجديد في بيئة الدول العربية والإسلامية. وبهذا فيمكـــن لهـــذا الحقـــل الجديـــد أن يساعد في إدخال نوع من العقلانية على العملية السياسية وعلى عملية تصميم وتنفيذ وتقييم السياسات العامة.

حقل السياسات العامة: التوجه والأهداف

إن مـــا يميـــز حقل تحليل السياسات بكل تياراته، هو أنه يركز على البحث العلمي ويســـتخدمه في دراسة كل مراحل صنع السياسات وقضاياها ابتداءً من مشاكل طبقة الأوزون إلى اخـــتيار أنـــواع الـــبذور الصالحة للزراعة في بلد معين. ولكي يكون الـــبحث العـــلمي أداة طيعة في تأسيس حقل تحليل السياسات، يجب أن يتم بصورة مـــنظمة وعـــل أســـاس منهجية (paradigm) تحدد الأسس الاقتصادية والاجتماعية والقيميـــة الـــتي يقـــوم عليها تأسيس الحقل، وتحدد وتنظم من جانب آخر، مجالات الـــبحث ومستوياته وأولوياته[٢]. وسوف نقوم بتقديم إطار عام لهذه المنهجية في هذا الفصـــل يشـــكل خطوطـــاً عريضة يمكن أن تكون نقطة بداية للمهتمين بهذا الحقل بتطويرها وفحصها ونقدها. ولكننا نحب أن نؤكد هنا أن عملية البحث عملية هادفة، بمعـــنى أن لهـــا أهداف طويلة الأجل وأهداف قصيرة الأجل، ويجب أن توجه هذه الأهداف لتحليل المشاكل الآنية، والأهداف المستقبلية في وقت واحد.

فمـــا هي هذه الأهداف الآنية، وما هي تلك الأهداف المستقبلية؟ إنه لمن الواضح أن حقـــل السياســـات العامة كعلم اجتماعي يعكس قيم المحلل بصورة واعية ومقصودة أحياناً وبصورة غير واعية وغير مقصودة في أحيان أخرى. فمثلاً يقوم حقل تحليل

السياسات في الغرب على منظومة من القيم المتفق عليها وهي الديمقراطية والحرية الفردية والملكية الخاصة لوسائل الإنتاج. ولذلك فإن عملية تحديد أهداف آنية عاجلة وأهـداف مسـتقبلية بعيـدة المدى لا يمكن تحديدها من قبل كاتب معين ثم محاولة فرضـها على بقية الباحثين. وقصارى ما يمكن أن نفعله هنا هو أن نقدم مقترحات للأهداف الآنية والأهداف المستقبلية تشكل رأي الكاتب في هذا الموضوع وهي بعد كل ذلك وقبل كل ذلك قابلة للحوار والرفض والتعديل.

ومـن ناحيـة أخـرى يمكن أن يبدأ هذا الحقل بتطوير أعراف وتقاليد، وأول هذه الأعـراف والـتقاليد هي أن يفصح الكاتب عن أحكامه القيمة (value judgments) مسـبقاً ولا يجعلها مجالاً خصباً للاستنتاج ما دامت تلك القيم تشكل قناعاته الفكرية ومرجعيته الأخلاقية.(٣) فإذا كان مؤيداً للنظام الشمولي فيجب أن يقول ذلك بصورة واضـحة، وإذا كـان من دعاة الديموقراطية وحقوق الإنسان، فإنه يجب أن يكون واضحاً في ذلك أيضاً.

ومـن رأي هذا الكتاب أن حقل تحليل السياسات يجب أن يقوم بتطوير أرضية لنمو الديموقراطية السياسية التي تشجع حرية الفكر وحرية التعبير وحرية التنظيم وحرية الـرأي وذلـك بالمساهمة في تكوين الشخصية "العربية الإسلامية" التي تقبل بالرأي الآخـر، ويكون شعارها "الحرية لنا ولسوانا". فإن حقل السياسات العامة لا يمكن أن يزدهر في جو من العنف بالرأي المعارض، واتهامه بالخيانة والمروق وغيرها. إن الفشـل الذي لاقته خطط التنمية في مجموعة تلك الدول يعود غالباً إلى سيادة الرأي الواحـد، والعقـلية الأحاديـة، وعدم شرعية الرأي المعارض الذي غالباً ما يصور كخـروج على الإجماع الوطني مما يضطره إلى العمل السري أو المعارضة العنيفة في غالب الأحوال.

لقد كان لهذه الأحادية النصيب الأكبر في فشل وعجز الحكومات العربية والإسلامية فـي تطـبيق سياسات عامة ذات جدوى اقتصادية وسياسية واجتماعية وذلك بسبب غيـاب الـرأي الآخـر. ولا نعـني هـنا غياب الرأي الآخر على المستوى الكلي للسياسـات العامة، ولكن حتى على المستويات الجزئية. فهي حالة تشمل قمة النخبة السياسـية، كمـا تشمل المسئولين في المستويات الدنيا والعليا من الجهاز الإداري.

ولغيــاب الــرأي الآخــر تم تبني سياسات في مجالات الصحة والتعليم، والزراعة والــثقافة، وتطــبيق القوانين، والمشاركة السياسية بصورة لم تجد فرصة في النقاش والــنقد والــتعديل، وكانت أثار هذه السياسات السلبية ونتائجها خطيرة، وفي بعض الأحيــان كارثيـــة. وبعد كل ذلك تنبري أقلام الباحثين الأحاديين في تبرير وتمجيد "إنجــازات الــثورة" وإنجــازات خطط التنمية، التي لا يشعر المواطن العادي بأي إنجــازات لهـــا في واقع حياته، ثم هو بعد كل ذلك، ملزم بالخروج في "مظاهرات هـــادرة" تمجد تلك الإنجازات وترد على الأعداء والخونة، الذين قد يكونوا مواطنين عاديين لهم آراء مختلفة فقط في تلك السياسات، قد تكون صحيحة أو خاطئة، ولكنها لم تجد فرصة التعبير عن نفسها بصورة مشروعة.(٤)

والــنظام الديموقراطي لا يمكن أن يقوم إلا على وجود "الإنسان الديموقراطي". الإنسان الديموقراطي ليس هو فقط الذي يكون متسامحاً مع معارضيه، وقابلاً بحق الرأي الآخر في التعبير عن نفسه، ولكنه أيضاً الشخص الحر المسئول. والشخص الحر المسئول هو الشـــخص الـــذي يفكـــر كما يريد ويعمل كما يفكر ثم يتحمل مسئولية عمله أمام القانون الـــذي يـــنظم حريات الأفراد في المجتمع. فهو إنسان موحد الفكر والقول والعمل. وهذا هـــو مطـــلب الإسلام حين قال "يا أيها الذين آمنوا لم تقولون ما لا تفعلون كبر مقتاً عند الله أن تقولـــوا مـــا لا تفعـــلون" وهو بطبيعة الحال يريدهم أن يفكروا في الخير ويقولوا الخيـــر "وقولـــوا للناس حسناً" ويعملوا الخير، ثم يتحملوا مسئولية عملهم هذا أمام قانون ديموقـــراطي ســـمح، لا يضـــحي بمصلحة الفرد ومصلحة الجماعة. وهذه هي آفة كل الفكـــر الاجتماعي والسياسي المعاصر. وذلك هو قانون الإسلام في أصوله. ولا يمكن أن يكـــون الشـــخص ديموقراطي وهو خائف على نفسه وماله وعرضه، وإنما من أجل اقـــتلاع هـــذا الخـــوف جاء الإسلام بتشاريعه في العبادات والمعاملات لتحقيق مصلحة الفـــرد فـــي المقـــام الأول ومصلحة الجماعة في المقام الثاني. ولا يتأتى هذا الأمر إلا بإعـــادة صياغة الفرد المسلم، على عكس ما يفعل كل دعاة الإسلام في الوقت الحاضر، وفـــق تعاليم الإسلام وذلك بتقليد قدوة التقليد النبي العظيم محمد بن عبد الله في عمله في خاصـــة نفسه. وهنا يمكن أن يبعث الإسلام ويصير مدنية جديدة تستوعب طاقات الفرد البشـــري المعاصر وحاجات المجتمعات الحديثة المتطورة مادياً، بدرجة تؤهلها لتطبيق أصول الإسلام.(٥)

ومــع غيــاب هذا المستوى الديموقراطي، تكون السياسات عشوائية ولا تؤدي إلى نــتائج إيجابية بل تكون آثارها سيئة وضارة في كثير من الأحيان. ولنأخذ على ذلك مثالاً سياسات التعليم في العالم العربي والإسلامي. لقد نشأت هذه السياسات في ظل أحاديــة قيميــة، تختلف في أشكالها، ولكنها لا تختلف في جوهرها. وغالباً ما تكون الأهــداف المعلنة لهذه السياسة هي صياغة النشء سياسياً (political socialization) لتقــبل آراء النخــبة السياســية وفلسفتها وتكريس أحادية الرأي في الطفل، وبما أن المــناهج التعليمية وخاصة في مرحلة التعليم العام، وخاصة تلك الخاص منها بقولبة الطفل في فلسفة النظام كمناهج التربية الوطنية، فإنها تصاغ بصورة هتافية خطابية مليــئة بالشــعارات والمفــاهيم الصعبة، التي لا تؤثر كثيراً في عقلية الطفل، بل قد تشــجعه على السخرية منها. لأنه يرى أن هذه الشعارات لا يلتزمها حتى أصحابها في الواقع العملي، كما أن المادة الدراسية في هذه الحالة تصبح في عين التلميذ فقط ضرورية للنجاح في المدرسة. ومن ناحية أخرى، فإن النظام الأحادي، ومهما كانت فلســفته، يشــجع على الابتعاد من مبدأ "الكفاءة"، في التعين للوظائف العامة، رغم الإعــلان الرسمي والسياسة المعلنة في وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، والاقــتراب من مبادئ المحسوبية والولاء السياسي والأسرية والعشائرية، وهذا يقود لأن يفهــم التــلميذ مــن البداية أن التعليم كمحتوى ليس ضروري، لكنه ضروري كشــهادة تســاعده مــن خلال النظام السائد للتعين في الوظائف العامة والقائم على المحســوبية والــولاء السياسي في الحصول على وظيفة. فهو يعرف أنه سيعين في وظيفــة ليــس لأنه كفء، وليس لأنه تلقى تعليماً جيداً كمياً ونوعياً، ولكن حصوله على شهادة سيساعده من خلال نظام المحسوبية في الحصول على وظيفة.

ولأن نوعيــة التعــليم ليســت ضرورية، فإن أساليب التعليم لا تشجع على الدراسة الــناقدة والتحليلية، وإنما على الحفظ والتلقين وإعطاء المعلومات كمسلمات يجب أن تقــبل وهــي غير خاضعة للنقاش. وهنا يمكن أن نفهم اهتمام التلاميذ وأسرتهم من أدنى المــراحل التعليمية وحتى المرحلة الجامعية "بالعلامات"، وليس بمحتوى التعليم نفسه. والسباق للحصول على العلامات مرة أخرى عن طريق الواسطة والمحسوبية أو الــولاء الحزبي والسياسي، أو العلاقة الأسرية أو العشائرية أو كل ذلك معا وفي

وقــت واحــد. هــذه الظاهرة مشاهدة في كل البيئات العربية والإسلامية بدرجات متفاوتة.(٦)

ويمكــن لكــل مــراقب للمؤسسات التعليمية في الوطن العربي أن يلاحظ أن هناك "ســوقاً لــلعلامات" في المؤسسات التعليمية وخاصة الجامعية منها والعملة المتداولة في هذه السوق تتراوح ما بين الرضا العشائري وتقديم الخدمات للأستاذ (الذي غالباً ما قد يكون وافداً) إلى العملات النقدية والضغوط والتخويف والإغراء الذي يمارس عــلى الأســتاذ في هذا الجو(٧). ولكل ذلك تكون مخرجات النظام التعليمي ضعيفة الــتأهيل فــي جميع التخصصات، مع وجود قلة نادرة من الطلاب المتميزين الذين غالــباً مــا لا يكــون لديهم مدخل على سوق الوظائف. ولما كانت هذه المخرجات الضعيفة هي التي ستدير النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي، فإننا نستطيع أن نتصــور مبلغ الضرر الذي تسببه السياسة التعليمية في هذه الحالة. ويمكن أن نفهم فــي هذا السياق سبب فشل "سياسة توطين" الوظائف في بعض الدول الخليجية رغم الكــم الهائل من خريجي الجامعات فيها. وبذلك تكون السياسة التعليمية قد فشلت في هدفهــا السياســي الذي يهدف إلى تلقين فلسفة النظام السياسية، وفشلها في أن تقدم كوادر متخصصة لإدارة المرافق العامة.(٨)

ومــا ينطــبق على سياسات التعليم ينطبق على غيرها من السياسات في ظل الثقافة الأحاديــة والرأي الواحد. ولذلك جاء اقتراحنا بأن تكون الديموقراطية وتعدد الآراء هــي الهــدف طويــل الأجــل لتأســيس حقــل السياسات العامة في الدول العربية والإســلامية. والنهج الديموقراطي الذي ندعو إليه يجب أن يأتي من أصول القرآن، وهــو نهج يجب أن يستوعب في جوهره القيم الديموقراطية ويطورها لأقصى مدى ممكــن بحيث تتجاوز الفكرة الغربية الليبرالية التي أفقدتها عدم المساواة الاقتصادية التي ترافقها من محتواها الديموقراطي. وهذا ليس حديث إنشائي أجوف ولكنه يقوم على أساس فكري إسلامي عميق يدعو إلى بعث الإسلام من جديد في مستوى طاقة العصــر وحاجاته في المجتمعات المحلية والمجتمع العالمي. ولا سبيل لتفصيل هذه الفكرة في هذا الفصل القصير.(٩)

أرجو أن أكرر هنا أن الإطار أو الأساس القيمي الذي اقترحته في هذا الفصل، ليس مسـلمات يجـب القبول بها، ولكنها مقترحات قابلة للرفض والنقد والتعديل، ولكنها عـلى أي حـال تمـثل في رأي الكاتب الأساس القيمي الضروري لحقل السياسات العامة الذي لا يمكن تأسيسه في ظل أحادية الرأي والثقافة التي لا تتحمل المعارضة والـرأي الآخـر كمـا ينبغي. وينبع اقتراحنا في تبني الديموقراطية وحرية الرأي، كـنظام قيـم ثبـتت قوته بالتجربة، حتى في صورته الليبرالية القاصرة في النظام الغربي، أنه نظام يمكن المواطن العادي من التعبير عن رأيه، رغم عدم فاعلية هذا التعبير في الصورة الحالية للأنظمة السياسية حتى في الدول الغربية الليبرالية.

وتـأتي عدم الفاعلية من أن مفهوم "الحرية" قد أفرغ من محتواه بسبب عدم المساواة الاقتصادية التي ترافق الليبرالية السياسية من خلال النظام الرأسمالي. وقد أفرغ هذا المفهـوم من محتواه لأن القوة الاقتصادية (economic power) التي يملكها الأغنياء يمكـن أن تـتحول إلى قوة سياسية (Political Power) أيضاً. وقد أثبتت الدراسات الـتي تمت في هذا المجال أن المشاركة السياسية (political participation) تتناسب طـردياً مـع درجة الثراء والغنى[١٠]. إن هذه المقولة صحيحة في الدول الرأسمالية الغـربية بدرجات متفاوتة فيما بينها وداخل كل نظام وبين حقبة وأخرى. وهي أكثر صـحة فـي حالـة الدول التي تتبنى أحادية الرأي، التي قد يكون الرأي الآخر أو المشـاركة السياسـية فيهـا غير متاحة. فهناك نخبة غنية وحاكمة، وهناك جماهير عريضـة فقيـرة بصور متفاوتة بين الدول، ولا تشارك بأي صورة من الصور في صـنع السياسـات غيـر مظاهـرات التأييد التي تنظمها الحكومات يومياً. فالنظام الليـبرالي الغـربي على أي حال لا يمنع شخص من التعبير عن آرائه، ولكن هذه الحـرية مفـرغة مـن محتواها بسبب الفقر، وبسبب أن المجتمع موزع بين الذين يملكون والذين لا يملكون.

ويقودنـا هذا النقاش إلى المرتكز الثاني لتأسيس حقل السياسات العامة، وهي مسألة حقـوق الإنسـان: حقوقـه السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها. ونحن نعلم ونعـتقد جـازمين أن ميـثاق حقوق الإنسان، الذي تبنته العديد من دول العالم غير كـافي، وإنـه يستعمل بواسطة الدول الكبرى كوسيلة ضغط على الدول الصغرى،

ولكـــنه يظل، رغم ذلك، وثيقة تمثل حزمة من الحقوق الإنسانية الضرورية. ويجب فـــي هذه الحالة ألا تنتقد الوثيقة نفسها، ولكن استخداماتها كوسيلة للضغط السياسي هـــي الـــتي يجـــب أن تكون موضوع النقد. والسؤال هو: هل تستحق الحقوق التي تتضـــمنها الوثيقـــة فـــي حد ذاتها أن تحترم أم لا؟ وحتى حين تستخدم هذه الوثيقة كوسيلة للضغط السياسي على بعض الأنظمة العربية والإسلامية، هل تستخدم بحق؟ بمعـــنى هل تهتم تلك الدول وتصون حرية الإنسان فيها ثم أنها تظل متهمة، أم أنها تخـــرق هذه الحقائق يومياً ثم تجار بالشكوى إذا اتهمت بذلك؟ إن هذه الحقوق تغيب عـــن بعض أذهان المحللين بتركيزهم على استغلال حقوق الإنسان كوسيلة للضغط السياسي، وتغاضيهم عن قضية حقوق الإنسان وانتهاكاتها في الدول المتهمة.(١١)

إن الغـــرض الأساســـي لتأسيس حقل تحليل السياسات في الدول العربية والإسلامية هـــي خدمة الإنسان العربي والمسلم، ومن أول الخدمات التي يقدمها له هي تطوير "سياســـات حقـــوق" الإنســـان في مجتمعات. وما هو "الإنسان" المقصود؟ المقصود مطلق إنسان من حيث هو إنسان. حتى ولو كان معتوهاً أو طفلاً أو امرأة أو رجلاً. فكيف هي حقوق هؤلاء في منظومة الدول العربية والإسلامية المعاصرة؟ ولا يجب أن يعـــتقد أو يتصـــور أحد أن هضم حقوق هؤلاء لم يأتي نتيجة لسياسات حكومية ذات أولويـــات خاطـــئة، مـــثلاً إنـــتاج القنبلة الذرية بدلاً من إنتاج القمح، واستيراد الأسلحة، بدلاً من استيراد الحليب، والتجاهل عن تشغيل الأطفال في ظروف صحية بالغـــة الصعوبة، واستخدام الأطفال في الحروب الأهلية والنزاعات الداخلية، وبناء الترســـانات الحربية بدلاً من المدارس. هذه كلها سياسات لها تأثيرات مباشرة على حقوق الإنسان من حيث هو إنسان.(١٢)

وهنا ربما يطرأ تساؤل: لماذا تختار الحكومات هذه السياسات ولا تختار بدائلها التي ذكـــرناها؟ والإجابـــة ببساطة هي أن المستفيدين منها لا يؤثرون في نظام قرارات السياسات العامة في تلك البلدان. فهم يعيشون على هامش النظام السياسي. إن قيمة سياسات "حقوق الإنسان" الحقيقية هي قيمة التكلفة البديلة لسياسات الحرب.

فإذا كانت الديموقراطية وحقوق الإنسان تمثل سياسات المساواة السياسية، فإن تقليل الفـــوارق وإعـــادة توزيـــع الدخـــل والـــثروة هـــي سياسات المساواة الاقتصادية،

والضـــرورية لـــتحقيق المشـــاركة السياسية الفاعلة. ومن الغريب أن سياسة إعادة توزيــع الدخل ترتبط بصورة مباشرة بقدرة الطبقات الفقيرة على المشاركة السياسية وموقــف حكوماتهـــا من حقوق الإنسان، التي تعتمد هي نفسها على سياسات تحقيق المســـاواة الاقتصـــادية. وبهذا تشكل هذه المشاكل حلقة مفرغة يجب أن تكسر عند أســـهل نقاطها، وهي نقطة تفعيل المشاركة السياسية من خلال النظام الديموقراطي. وبمـــا أن هـــذه المحاولـــة نفسها تحفها صعوبات لعل أقواها هي أن النخبة الحاكمة وقيمهـــا لا تســـتجيب لمفاهيم المشاركة السياسية الفاعلة، ومن هنا تأتي أهمية حقل تحليل السياسات في دوره التنويري بعيد المدى.(١٣)

ومـــن جانب آخر، فإن الأهداف الآنية أو الأهداف قصيرة المدى، تمثل تحدياً أقل، وذلك لأن دور تحليل السياسات فيها سيكون موجهاً نحو تحسين ظروف المواطنين العامة في المدى القصير من خلال المساعدة في تصميم سياسات فاعلة. ولكن لا بد أن تكون تلك الأهداف متناسبة مع ومستمدة من الأهداف طويلة الأجل. ولذلك يجب أن تـــرتب أولويات حقل تحليل السياسات في الدول العربية والإسلامية، بحيث تحكم اهتماماته القضايا الأكثر إلحاحاً، والتي لها دور مباشر في مستوى معيشة المواطنين. فإنـــه مـــن غير المعقول مثلاً أن تكون مشاكل البيئة، وطبقة الأوزون، مع أهميتها القصـــوى (ولذلك تلقى اهتماماً كبيراً في الدول الغربية التي تجاوز مواطنيها مشاكل الحيـــاة اليومية من المأكل والمشرب) مستأثرة باهتمام باحثي ومحللي السياسات في الدول العربية والإسلامية الذين يجب أن ينشغلوا أولاً بقضايا أكثر إلحاحاً.

إن عمـــلية تـــرتيب الأولويـــات فـــي النظام السياسي، أي نظام سياسي، هي قضية سياســـية فـــي المقام الأول وتعكس تكوين النظام السياسي ودرجة حساسيته وتأثره بقضـــايا المواطن العادي وقدرته على فرض رغباته على أجندة صانعي السياسات. وفـــي غياب هذا التأثير فإن أجندة صانع السياسات المؤسسية ستعكس أولويات وقيم النخـــبة السياســـية والاقتصـــادية الحاكمة وأيدلوجياتها. ولكن يمكن أن يقوم محللي السياســـات بـــدور فعال في التعبير عن قضايا المواطن اليومية، والتركيز عليها من خـــلال الأبحاث والجهود النظرية، كمدخل لتحقيق الاستقرار السياسي، وهي قضية تهم النخبة الحاكمة كثيراً.

ويمكـــن أن يكـــون ذلك التأثير فاعلاً إذا ركز محللو السياسات على مستويات صنع السياســـات الجـــزئية -الحكومـــات المحـــلية والولائيـــة- التي تعتبر هدفاً، رغم الصعوبات المحيطة به أكثر سهولة من مستوى السياسات الوطنية. ومن الصعوبات الـــتي يمكن أن تواجه هذا المدخل هي أن كثير من الأنظمة السياسية والإدارية على المســـتوى المحـــلي تعمل في ظروف مكثفة من المركزية السياسية والإدارية. وهذا يعـــني أن دورهـــا فـــي تخصيص الموارد النادرة تتم من خلال السلطات الحكومية المركزية.

البحث العلمي وتأسيس حقل السياسات

إن حقـــل السياسات العامة، هو حقل بحثي بمعنى أنه يستخدم أساليب البحث العلمي في تحســـين عمليات صنع السياسات (policy making process) ومحتوى السياسات العامة (substantive public policy). ويمكـــن أن نعـــرف اســـتخدامات الـــبحث العلمي تحت مجموعـــتين أساسيتين هما: الاتجاه الوضعي (positive) وهو يهتم بالتقصي الموضوعي ومحاولة فهم كيف تعمل عمليات صنع السياسات العامة (policy process)، وكيف تؤثر طـــريقة عملها على نوعية ومحتوى السياسات العامة التي تشكل مخرجات تلك العملية. إن مكونـــات وإجـــراءات عمل نظام صنع السياسات تؤثر بصورة كبيرة ليس فقط على نوعيـــة السياســـات الـــتي ينتجها، ولكن على محتوى تلك السياسات وأولويات النظام، وخيـــارات السياســـات. إن فهم هذه العملية ضروري لإصلاحها وتحسينها في حد ذاتها ولكن كوسيلة لهدف وهو إصلاح وتحسين محتوى السياسات من حيث النوعية والكيفية والكفاءة.(١٤)

أما الاتجاه الثاني فهو اتجاه معياري (normative)، بمعنى أنه لا يلعب الدور العلمي المحـــايد الـــذي يتبـــناه الاتجاه الأول ولكنه يقوم بدور فاعل في اقتراح ما يجب أن تكـــون عـــليه سياسة معينة، والدفاع عن تلك السياسة، ولذلك يسمى أحياناً بالاتجاه الدفـــاعي (advocative) لأنـــه يتبنى قضية معينة ويدافع عن السياسات التي تحقق أهـــداف تـــلك القضية. ومن أمثلة هذا الاتجاه جماعات حقوق الإنسان والجماعات المدافعة عن البيئة، وجماعات حقوق المرأة وحقوق الحيوان وغيرها.(١٥)

وفـــي واقع الأمر نجد أن الاتجاهين متكاملان، في التطبيق، وفي النظرية، حيث أن تـــلك الجماعـــات تســـتخدم الاتجاه الوضعي في تطوير النظريات العلمية من خلال دراســـة المـــتغيرات المؤثـــرة في المشكلة وبحث أوجهها المختلفة كأداة للدفاع عن مجـــالات السياســـات التي يدعمونها. فالجماعات التي تدافع عن البيئة تقدم دراسات عـــلمية عـــن تأثيـــر سياسات الحكومات السلبي على مجالات البيئة والمخاطر التي تـــؤدي لها تلك السياسات. فالدفاع عن السياسات ليست عملية غوغائية هتافية فقط، ولكـــنها أيضـــاً عملية علمية وبحثية. فإن للكثير من هذه الجماعات الدفاعية مراكز أبحاث متخصصة تقوم بتحليل السياسات وآثارها. ومن ناحية أخرى فإن الجماعات الـــتي تعارض سياسات تلك الجماعات الدفاعية، تتقدم هي نفسها بدراسات عن أثر سياســـات أو خيـــارات معيـــنة على النمو الاقتصادي ومعدلات العطالة التي سوف تحـــدث وتؤثـــر عـــلى الاستقرار السياسي للمجتمع، وتقدم هي نفسها بدائل لمعالجة مشاكل البيئة مثلاً بخيارات أقل ضرراً على النشاط الاقتصادي ومعدلات النمو. إن مـــثل هـــذا الحـــوار حـــول بدائل السياسات وتأثيراتها لا يمكن أن يتم إلا في بيئة ديموقـــراطية مفتوحة، وحساسة لضغوط الجماعات المنظمة والمواطن العادي. وفي غيـــاب هذه البيئة، فإن عملية الدفاع عن سياسات معينة، مهما كانت سلمية وعلمية، قد تصبح خروجاً عن القانون وعن إرادة الأمة.

وفـــي تصورنا أن الاتجاهين يمثلان الأرضية التي يجب أن يقف عليها حقل تحليل السياســـات في الدول العربية والإسلامية. والتركيز على أي منهما في غياب الآخر يكـــون عملاً غير مثمر على الإطلاق. فالتركيز على الاتجاه الوضعي وحده يؤدي لأن يكـــون حقـــل تحـــليل السياســـات حقل أكاديمي نظري بعيد عن مشاكل الحياة واهـــتمامات المواطـــنين، ويكـــون في هذا كالبحوث الطبية التي لا تهدف إلى تقديم حلول صحية لمشاكل المواطنين. فمحلل السياسات يجب أن يكون كالطبيب يستخدم معرفـــته الـــنظرية والعلمية وأبحاثه في معالجة أمراض المجتمع، وإلا فإنه سيكون عـــلم غير نافع. كما أنه من الناحية الأخرى فإن الانشغال بالدفاع عن القضايا دون الاســـتناد إلى البحث العلمي والنظري سيكون مسألة غوغائية تضر أكثر مما تنفع.

فحقل السياسات هو وسيلة علمية لتخطيط السياسات مع الأخذ في الاعتبار جدوى هذه السياسات من ناحية اقتصادية وسياسية واجتماعية.

إن الذي يحدث في العالم العربي والإسلامي بصفة عامة هو إغفال دور البحث العلمي في الدفاع عن السياسات وتخطيطها. فهناك مؤسسات بحث علمي متخصصة في عدة مجالات – كالصحة والتعليم، والاقتصاد، والجريمة، وحقوق الإنسان – ورغم عدم علمية جزء كبير من السياسات التي تنتجها تلك المؤسسات، فإنها لا تستخدم إلا نادراً، وخاصة من النخبة، لإثبات صحة سياستها وخياراتها. وتكون وظيفة البحث العلمي هنا هي وظيفة نفعية (Opportunist) وانتقائية تستخدم فقط حين تكون مفيدة في تسويق السياسات وإخفاء الأخطاء. وهذا يفسر غياب مرحلة التقييم العلمي الموضوعي لأثار السياسات العامة، اقتصادية وتعليمية وغيرها. وهذا يعكس عدم اهتمام بالموارد التي تحول وتوجه لتنفيذ تلك السياسات التي كان من الممكن أن توجه لبدائل سياسات أخرى، أو حتى لسياسات أكثر كفاءة في نفس موضوع السياسة الحالية.

أهمية تطوير نظريات السياسات

إن هذا يستدعي أن يتوجه اهتمام حقل تحليل السياسات الجديد لأن يهتم بالبحوث النظرية الموجهة نحو خدمة السياسات من ناحية عملية. يجب تطوير نظريات هادفة ومرشدة للعمل السياسي والإداري. فما هي الوسيلة العلمية لتطوير تلك النظرية؟ إن الأسلوب العلمي قد تم تطويره في مجال العلوم الطبيعية كطريقة لتفسير الظواهر عن طريق النظريات، التنبؤ بما سوف يحدث في حالة أو حالات معينة. إن هذا صحيح أيضاً في حالة العلوم الاجتماعية، التي يمثل حقل تحليل السياسات واحداً منها. ومن أمثلة النظريات العلمية التي تفسر الظواهر الطبيعية مثلاً نظرية النسبية لاينشتاين. فعلى سبيل المثال في مجال الاقتصاد، وهو أكثر العلوم تطوراً من ناحية المنهجية العلمية، يحاول الاقتصاديون أن يستنبطوا مبادئ اقتصادية مفيدة في صياغة وإعداد السياسات الاقتصادية لحل المشاكل الاقتصادية. فأي سياسة اقتصادية تمثل في الحقيقة الجانب التطبيقي لنظرية معينة. وهذا هو بالضبط ما هو مطلوب من حقل السياسات العامة، التي تشكل المعرفة والأدوات

الاقتصـــادية واحـــدة مـــن أدواته. فما هي خصائص نظريات السياسات العامة التي يجـــب أن تتوفر في الحقل المقترح؟ سوف نستعرض هذه الخصائص باختصار في الفقرات التالية:

١. أن تكون بسيطة:

ولا تعـــني البساطة هنا أن تكون النظرية سطحية، ولكن تعني أن تكون واضحة في نوعيـــة الحلول التي تنبع منها. فإذا أراد محلل السياسات أن يقدم لصانع السياسات وصفاً دقيقاً "لسياسات توزيع الدخل مثلاً"، فإنه يمكن أن يقوم بجمع كل الحقائق التي يمكـــن الحصول عليها والبيانات التي تهتم بتلك السياسة ثم يترك الحقائق والبيانات تـــتحدث عـــن نفسها. ولكن الوصف الشامل لبيانات تلك السياسة قد يتضمن عملية جمـــع بيانـــات من آلاف الباحثين عن ملايين الأسر وآلاف الشركات والمؤسسات المحـــلية والمركـــزية فـــي النظام الحكومي. إن هذا العمل لن يكون فعالاً كمرشد لصـــناع السياســـات العامـــة، لأن الـــبيانات الخـــام لا تساعد في تقديم خط واضح للسياســـات العامـــة. ولذلك لا بد من محاولة تبويب وتصنيف تلك البيانات والحقائق في صورة نظريات علمية.

فالـــنظريات تساعد في إعطاء معنى لملايين الحقائق التي توجد في صورة بيانات، وذلك بتبسيطها في نظرية. وهذا هو معنى البساطة التي نقصدها. فالنظريات تساعد فـــي تفســـير علاقة المتغيرات السياسية والاقتصادية في المجتمع وكيف تتفاعل مع بعضـــها الـــبعض وذلك بمحاولة اكتشاف العلاقة بين تلك المتغيرات. فالنظرية في المعـــنى العـــلمي هي منظومة من الفرضيات أو الحلقات المرتبطة ببضعها منطقيا وقابـــلة للاختـــبار التجريبي. ولذا فإن أي نظرية ليست منطقية وغير قابلة للاختبار فهـــي ليســـت نظـــرية علمية وإنما هي عقيدة أو مسلمة. وبذلك فإن النظريات هي تبســـيطات لعموميات (generalizations) تستخدم لوصف العلاقة بين حقائق معينة. وفائدتهـــا تكمـــن في أنها قادرة على تبسيط الظواهر المعقدة. ولذلك فالنظرية ليست إنعكاساً كاملاً للواقع كانعكاس صورة الأشياء على المرآة.(١٦)

تحـــتوي الـــنظرية عادة على فرضية واحدة على الأقل حول كيف تترابط منظومة محـــددة من الحقائق والمتغيرات. وتقوم النظرية بتفسير الظاهر بصورة مجردة. إن

ضـــرورة وأهميـــة التجريد (abstraction) تكمن في إبعاد التفاصيل غير الضرورية الـــتي تحيط بالعالم حولنا وذلك لأن الواقع معقد بصورة يتعذر الإحاطة به بصورة تفصـــيلية. فالتجريد هو عملية إهمال التفاصيل غير الهامة حتى يمكن التركيز على عـــدد محدود من العوامل الهامة لتفسير الظاهرة. وكتجريد فإن النظرية ليست مفيدة لأنهـــا صـــحيحة أم خطـــأ، ولكـــنها مفيـــدة لأنها تساعد محلل السياسات على فهم الـــتفاعلات بين المتغيرات والتنبؤ بكيف أن التغير في متغير أو عدة متغيرات معينة ســـوف يؤثر على متغير تابع أو متغيرات تابعة أخرى (وهي دائماً مشكلة السياسة التي يبحث لها عن حل).[١٧]

فالـــنظرية بهـــذا المعـــنى تحاول أن تعطي معنى للبيانات التي ستكون، في غياب الـــنظرية، غير مترابطة وليست قابلة للفهم. فعلى سبيل المثال لا الحصر، قد يرغب محـــلل سياســـات في تفسير لماذا يكون بعض الناس لديهم دخول كبيرة بينما يعاني آخـــرون مـــن الفقـــر والكفاف. وهذه مشكلة سياسات في كثير من الدول العربية. ولـــلقيام بهـــذه العملية فإن على محلل السياسات أن يحاول فصل وتجريد المتغيرات المهمـــة من البيانات التي لا تكون ذات فائدة. ولذلك فالمتغيرات مثل، جنس الفرد، وعمـــره، ومســـتوى تعـــليمه ووظيفـــته يمكن أن تعتبر أساسية. ويمكن أن تعتبر مـــتغيرات أخـــرى مثل مستوى تعليم الوالدين ودخلهم، مهمة ولكنها ليست أساسية. وتوجـــد مـــتغيرات أخرى مثل لون عيون الشخص وطوله ووزنه، والتي قد تكون مهمـــة في أبحاث أخرى، ولكنها ليست مهمة على الإطلاق في تفسير مشكلة الفقر وبذلـــك يمكـــن إبعادها عن مجموعات المتغيرات المستقلة التي تفسر مشكلة الفقر، وهي المتغير التابع.[١٨]

فالنظرية التي ستتطور من هذه المحاولة المبنية على تلك الافتراضات ستكون محاولة بسيطة أو مبسطة لتفسير مشكلة عدم المساواة في الدخول وأسبابها المحتملة. ويجب أن تكـــون النظرية متسقة (consistent) مع الحقائق التي تقوم بتوليفها، كما يجب أن تكون الحقائق التي بنيت عليها النظرية متسقة مع التفسير الذي تقدمه النظرية لها.[١٩] وأخيـــراً يجـــب أن تتبع الخلاصات والنتائج (conclusions) المستنبطة من النظرية بصورة منطقية من الأسس (premises) التي قامت عليها النظرية.[٢٠]

إن عـــلى محـــل السياسات أن يحدد المتغيرات التي يجب اعتبارها وتلك التي يجب تجاهـــلها حيـــنما يقـــوم بتحليل السياسات. إن الحوادث والقوى الاجتماعية في واقع اجـــتماعي اقتصــــادي سياســـي معين، تعكس بصورة منطقية الغموض الذي يميز الطـــبيعة البشرية. ولكن يجب أن نضع في حسابنا أن تلك القوى والحوادث تحدث فـــي إطـــار ظروف متشابهة في أشكال منتظمة يمكن بحثها كمتغيرات لها تأثيرات محـــددة عـــلى المشـــكلة موضـــوع البحث. ومن هذه المتغيرات نستطيع أن نطور فرضيات.[٢١] والفرضية هي تعميم أو افتراض أولي لم يتم اختباره ويعبر دائماً عن علاقـــة محتمـــلة بين متغير أو عدة متغيرات مع متغير تابع. والفرضيات كنظريات فـــي طـــور التكوين هي تجريدات، يجب اختبارها، ولذلك يجب أن تصاغ في شكل تقريـــري، وليـــس فـــي شـــكل سؤال، يمكن اختباره في إطار أو من خلال الإثبات التجريـــبي. ومـــن أهـــم طرق الاختبار للفرضيات المستخدمة في مجال السياسات العامة، هي أساليب الإحصاء الوصفي والاحتمالي على وجه الخصوص.

وحـــتى نـــتمكن من استخدام أدوات الإحصاء، يجب أن نقدم طرقاً لقياس المتغيرات ومعاييـــر إجـــرائية. وهناك أربعة معايير لقياس المتغيرات الآن (١) طريقة القياس الاسمي (nominal) (٢) طريقة القياس الرتبي (ordinal) (٣) طريقة القياس المجالي (interval) (٤) وطـــريقة القياس الرقمي (ratio). ومن الناحية العملية فإن المقياس الثالث والرابع يتم التعامل معهم كمقياس واحد من ناحية استخدام الأدوات الإحصائية. أمـــا طـــريقة القيـــاس الاسمي، كما هو واضح من اسمها، فإنها لا تأخذ قيم رقمية، فقيمتها اسمية مثل (ذكر/أنثى، قوي، وسط، ضعيف...الخ) أما المتغيرات الرتبية فهي مـــتغيرات اسمية، ولكن قيمها مرتبة في مجموعات تختلف قيمها مثل (أوافق، أوافق بشـــدة، قـــوي وسط، ضعيف؛ أكبر من، أصغر من وهكذا). أما المتغيرات المجالية والـــرقمية، فهـــي كمـــا هـــو واضح من اسمها، تقاس بالأرقام. والفرق الوحيد بين المتغيرات المجالية والرقمية هنا، هي أن الأخيرة يمكن أن تأخذ قيمة صفر حقيقي. ولا يشكل هذا الفرق أي اختلاف عملي في التعامل الإحصائي معها.[٢٢]

ومـــن أمثـــلة هـــذه المتغيرات (عمر الشخص، دخله الشهري، وهي لا بد أن تكون أرقام). فمثلاً يمكن أن تتطور فرضيات، كأمثلة:[٢٣]

- نوع الشخص (ذكر/أنثى) يؤثر في دخله (متغير رقمي)

- هناك علاقة إيجابية بين مستويات البطالة (متغير رقمي) وبين معدلات الجريمة (متغير رقمي)
- يعـتمد رضـا المواطـنين (رضا عالي، ضعيف، متوسط) (متغير رتبي) عن سياسات الحكومة، على مستوى الإنفاق العام (متغير اسمي).

وتسمى المتغيرات الأولى في الفرضيات (نوع الشخص، مستويات البطالة، مستوى الإنفاق العام) متغيرات مستقلة. وتسمى المتغيرات (الدخل، معدلات الجريمة، رضا المواطـنين متغيرات تابعة. ولاستقصاء هذه المسألة بتفصيل، وهو ليس غرضنا في هـذا الفصـل، يمكـن الـرجوع إلى كتب المنهجية الإحصائية بصورة عامة وتلك المتخصصـة فـي تحليل السياسات بصفة خاصة. ويمكن أن ننوه هنا أن "السياسة العامـة"، أي سياسـة عامة، يمكن أن تعامل كمتغير تابع، وتعامل أي مجموعة من القـوى والحـوادث الاقتصادية الاجتماعية كمتغيرات مستقلة، ويكون غرضنا هنا تطوير نظرية تفسر دور تلك القوى في تشكيل محتوى السياسة. وبالمقابل يمكن أن تعـامل السياسة العامة – أي سياسة – كمتغير مستقل ويكون أثر هذه السياسة على المجـتمع، أو النظام، السياسي أو الإداري هي المتغير التابع، وبذلك يكون اهتمامنا منصـباً على أثر تلك السياسة. إن تطوير مثل هذه الفرضيات واختبارها يحسن من فهمـنا للارتـباطات والـروابط بين القوى الاقتصادية والاجتماعية وبين السياسات العامـة، ويساهم على الفهم الدقيق لتلك الروابط من ناحية عمق ومصداقية وأهمية تلك الروابط ويساعد في تطوير النظريات في حقل السياسات العامة.

٢. أن تكون متعددة المداخل الأكاديمية

إن مـن أهـداف حقـل تحليل السياسات العربي الإسلامي المقترح أن يكون مهني (professional). وكمـا لاحظـنا أن المداخل الأكاديمية المستقلة والمعزولة للعلوم الاجـتماعية لا تفيـد في تقديم وصفات سياسات متكاملة، لأنها تتعامل مع الظاهرة الاجـتماعية بصـورة مجـزأة – اقتصاد، سياسة، اجتماع...الخ – ولكن الظاهرة الاجـتماعية، وهـي موضـوع تلك العلوم وموضوع حقل السياسات العامة، ليست متخصصـة ومجزأة بالصورة التي تعرضها تلك العلوم أو كما يرغب العاملون في تـلك العلوم. فالظاهرة الاجتماعية هي كل واحد له أبعاد سياسية وإدارية واجتماعية

واقتصـــادية وكـــل ذلـــك فـــي نفس الوقت. وتقوم تلك العلوم بتجزئة تلك الظاهرة الاجتماعية باجتزاء أبعادها المختلفة تلك ودراستها بصورة متخصصة ومستقلة. وقد أدى هذا إلى سياسات اقتصادية، ليس لها جدوى سياسية وجدوى اجتماعية وجدوى إداريـــة (لا يستطيع الجهاز الإداري تنفيذها كسياسات التنمية في الدول النامية). إن هذا الحديث يصدق بدرجات متفاوتة على الدول المتقدمة والدول النامية، ولكنه على أي حـــال صـــحيح في كل حال. وهو صحيح على كل حال في حالة الدول النامية وخاصة العربية والإسلامية لأسباب لا مجال هنا لاستقصائها.

لقـــد بدأت العلوم كما لاحظنا من مصدر واحد هو الفلسفة، وبدأت العلوم الاجتماعية مـــن عـــلم الاقتصاد السياسي الذي تطور من ذلك المصدر الواحد. وكان الاقتصاد السياســـي في البداية يدرس الظاهرة الاجتماعية ككل له أبعاد اقتصادية واجتماعية وسياســـية. ثـــم صارت دراسة هذه الأبعاد في الدول الغربية في علوم مستقلة نتيجة للـــتطورات الاجتماعية والسياسية والعقائدية في دول النظام الرأسمالي، التي ظهرت فيها (أو كادت) تلك الأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية بصورة مستقلة تمكن من دراستها بصورة مستقلة. ولكي نوضح رأينا في هذا الموضوع يمكن أن نستخدم نمـــوذج ريجـــز (Fred Riggs) للمجـــتمعات، الذي بناه على نموذج عالم الاجتماع مـــاكس فيـــبر (Max Weber). يقســـم ماكس فيبر الأنظمة الاجتماعية على أساس "الشرعية". فهناك الأنظمة التقليدية، التي تعتمد الشرعية فيها على الأعراف والتقاليد المعـــروفة. وهناك الأنظمة الكريزمية، وهي مجتمعات وسطية تكون فيها الشرعية عـــلى أســـاس شخصـــية الـــزعيم، وهناك الأنظمة العقلانية القانونية، التي تستمد شرعيتها من القانون والدستور. ففي المجتمع التقليدي والمجتمع الكرزمي – لحد ما – تســـود قيم الوراثة للسلطة، وحاكمية الأعراف والتقاليد الموروثة.[٢٤] وباستخدام هـــذا النموذج قام فرد ريجز بتقسيم المجتمعات إلى مجتمع تقليدي (fused) ومجتمع انـــتقالي (prismatic) ومجتمع متقدم (diffracted). وقد استخدم ريجز مثال الضوء الساقط على منشور (prism) ليوضح طبيعة تلك المجتمعات. فقبل أن يدخل الضوء في المنشور يكون متجانساً ولونه واحد (fused) وهذه تعبر عنده عن حالة المجتمع التقـــليدي، الـــذي لـــم تتخصص وظائفه ويعيش ويؤدي وظائفه بصورة متجانسة. وحيـــنما يدخـــل الضوء داخل المنشور فإنه يبدأ في التقسم إلى ألوان الطيف ولكن

بصــورة متداخـــلة الحدود، بحيث يصبح تحديد حدود تلك الألوان صعباً. وهذه هي حالـــة المجـــتمع الانـــتقالي، الذي بدأت فيه عملية التخصص ولكنها لا زالت غير واضـــحة المعالم، ولذلك أطلق ريجز على هذا المجتمع مصطلح المجتمع المنشوري (prismatic). وفـــي هذا المجتمع تكون وظيفة التخصص قد بدأت ولكنها لم تكتمل، ولذلـــك فإن هذا المجتمع يمثل مزيجاً غير متجانس من المجتمع التقليدي والمجتمع المـــتقدم، الـــذي يمـــثله الضوء الخارج من المنشور والذي يكون قد تقسم بصورة واضحة المعالم إلى ألوان الطيف وبحدود تكاد تكون واضحة تماماً.

وفـــي المجـــتمع المتقدم، تكون حدود الوظائف الاجتماعية قد بلغت درجة عالية من التخصـــص، وتكـــون مؤسساته السياسية والاقتصادية والاجتماعية قد بلغت درجة كـــبير من النضج والتخصص. ولهذا السبب تطورت العلوم الاجتماعية في الغرب وفقـــاً لـــتطورات المجـــتمع نفسه وتجاوباً مع التخصص الذي حدث في مؤسساته. وبذلك ظهرت تلك العلوم كأقسام مستقلة في الجامعات الغربية كالاقتصاد والاجتماع والعـــلوم السياســـية والإدارة العامـــة بصـــورة تعكس واقع التخصص في النشاط الاجتماعي. وفي حالة المجتمع المنشوري فإن مؤسساته بدأت في الظهور ولكنها لم تكـــتمل، كمـــا أن التخصـــص المهـــني والمؤسسي لم يكتمل، ولا يزال متأثراً بقيم المجتمع التقليدي، ولذلك فإن مؤسسات ذلك المجتمع تبدو في ظاهرها مثل مؤسسات المجـــتمع المتقدم، ولكنها في الواقع تؤدي وظائف مختلفة تتشابك فيها القيم التقليدية وتؤثـــر عـــلى عمـــل تـــلك المؤسســـات. ومـــن هـــنا جـــاءت كثير من الظواهر كالمحسوبية،والعشائرية والقبلية وغيرها. والأحزاب السياسية في هذا المجتمع ليست أحزاباً سياسية بالمعنى الغربي، والجهاز الإداري لا يعمل كالجهاز الإداري كما في الغرب، وكذلك بقية المؤسسات الخاصة والعامة في المجتمع.[٢٥]

إن النـــتيجة الـــتي يمكـــن استخلاصـــها من هذا الوضع، أن العلوم الاجتماعية كما تطـــورت فـــي دول الغرب، وإن كانت مهمة، لا تعبر عن تطور المجتمعات النامية ولا يمكن أن تقدم حلولاً لمشاكلها. ومن أبرز الأمثلة على ذلك استخدام نظرية كينز في معالجة مشاكل الاقتصاد في الدول النامية التي أدت في غياب معطيات النظرية إلى تكـــريس حـــالات الكساد في تلك الدول وتعميق الأزمة الاقتصادية فيها. ولعل ظهـــور حقول مستقلة كالاقتصاد التنموي في علم الاقتصاد، وحقل التنمية السياسية

فـــي العـــلوم السياســـية وإدارة التـــنمية فـــي الإدارة العامة هي من مؤشرات فشل النظريات الغربية في الدول النامية.

ومـــن الواضـــح أن معظم الدول العربية والإسلامية هي دول منشورية، ولكنها لم تـــراعي فـــي تأســـيس مناهج العلوم الاجتماعية في جامعاتها ولم تأخذ في الاعتبار الظـــروف المحلية لها. فنقلت العلوم الاجتماعية بمناهجها ومحتوياتها، دون تطويع لها في الواقع المحلي، وهي بذلك لا تعبر عن مرحلة تطور تلك المجتمعات.

وخلاصـــة القـــول أن حقل السياسات العامة المقترح يجب أن يتطور وفق فهم دقيق يـــتجه عـــلى الأقـــل في البداية اتجاهاً متعدد المداخل الأكاديمية، بصورة تأخذ في الاعتـــبار تطويـــع تـــلك العلوم للواقع المحلي في المستوى البعيد. ويمكن أن تشكل العـــلوم الاجتماعية الغربية نقطة البداية في هذا التطويع. ويمكن أن يتم هذا التطويع باعتـــباره فـــن ومهـــنة. فهـــو فن لأن عملية تحليل واقتراح سياسات تتطلب عمق الـــنظرة، والإبداع والقدرة على التخيل في التعرف على مشاكل السياسات ووصفها، وفـــي تصـــميم الحـــلول لتلك المشاكل وفي تقييم آثارها بعد التنفيذ، وهي مهنة لأن نشـــاطات تحـــليل السياسات تتطلب عادة معرفة علمية دقيقة بعلم الاقتصاد والعلوم السياســـية والإدارة العامة وعلم الاجتماع والقانون والإحصاء. فتحليل السياسات هو الحقل الفرعي التطبيقي لكل تلك العلوم التقليدية، وذلك حتى في الدول الغربية.(٢٦)

ولكـــل هذه الأسباب، يجب أن يكون حقل السياسات العامة في الدول العربية متعدد المداخل. ويجب أن ينعكس هذا الأمر في إعداد الخطط الدراسية بصورة واضحة ودقيقة.

خاتمة الفصل الأول

لقـــد ناقشنا في هذا الفصل أهمية حقل تحليل السياسات في الدول العربية الإسلامية مـــن خلال تبيين أهمية وجود إطار قيمي يقوم على أساس ديمقراطي مبني على فهم واحـــترام حقوق الإنسان. وبينا أهمية ذلك الإطار القيمي لمحلل السياسات وضرورة اعـــتماد ذلـــك الإطار على فهم مستنير للإسلام وأصوله. ثم ناقشنا الخصائص التي يجـــب أن يـــتميز بها حقل تحليل السياسات المقترح. وتتخلص تلك الخصائص في "البساطة" وتعدد المداخل الأكاديمية.

هوامش الفصل الأول

(•) تنبع هذه الأهمية أساساً من غياب الاهتمام بالحقل في حقول العلوم السياسية والإدارة العامة، كمادة دراسية وكنشاط عملي يساعد في فهم وإصلاح عملية صنع السياسات في الدول العربية والإسلامية. ويقود هذا إلى اضطرار الأساتذة الذين يدرسونه للاعتماد على مواد وكتب دراسية أجنبية مما يجعل الطالب بعيداً عن بيئته. ولا يعني هذا عدم أهمية الأدبيات الأجنبية في دراسة هذا الحقل، ولكن يعني تمكين الطالب من فهم مواضيع الحقل في إطار مشاكل بيئته، وتطويع النظريات الموجودة فيها لذلك الغرض.

(١) إن هذا الدور التنويري يمثل واحداً من أهم أهداف العلوم الاجتماعية، وخاصة حقل العلوم السياسية والإدارة العامة وحقل تحليل السياسات فيهما، ولهذا يشار لهذه العلوم في كثير من الأحيان بالعلوم المدنية (civic sciences) وتسمى الكليات والمدارس التي تدرس الإدارة العامة وتحليل السياسات بمدارس الشئون العامة (public affairs).

(٢) إن تعريب كلمة (Paradigm) الإنجليزية لتعني "منهجية" يعطي المصطلح معنى ضيقاً ينطبق بصورة أقل شمولاً للمعنى. فقد ورد معنى المصطلح من ناحية لغوية في قاموس أكسفورد على النحو الآتي:

- An example or pattern esp. a representative set of the inflections of a noun, verb, etc.

وقد أخذت الكلمة في العلوم الاجتماعية معنى نظرة للعالم (world view)، راجع البحث التالي:

- Lovrich, Nicholas P., "Contending Paradigms in Public Administration: A Sign of Crisis or Intellectual Validity?", Administration and Society, Vol. 17, No. 3, November, 1985, pp.310-311.

(٣) إن قيام البحث العلمي في العلوم الاجتماعية على قيم سياسية أو اجتماعية لا يؤثر على علميته إلا إذا تعمد الباحث إخفاء تلك القيم وعرضها كمسلمات لا تخضع للاختبار والمناقشة. وغني عن القول أن علم تحليل السياسات في الولايات المتحدة والدول الغربية يقوم على أسس قيمية ظاهرة وهي النظام الديمقراطي الليبرالي، وحرية الملكية الخاصة وحرية التعبير والتنظيم.

(٤) تشترك كل الأنظمة الشمولية سواء كانت عقائدية أو عسكرية في هذه الظاهرة، حيث يكون الحزب أو نظام الحكم مسيطرين على وسائل الإعلام من صحف ومجلات الوسائل المسموعة والمرئية. ومن أبرز مظاهرها الأغاني والمواد الإعلامية التي تمجد الزعماء وإقامة التماثيل لهم في مداخل المدن ومخارجها، الشيء الذي لا تسمح به ولا تستسيغه الديمقراطية الحقيقية التي تمجد رجل الشارع العادي على الأقل من الناحية الشكلية كما في الأنظمة الغربية.

(٥) إن منهجية الإسلام كما يعبر عنها سلوك النبي محمد (ص) وعمله في خاصة نفسه فيما يعرف بالسنة، يجسد الديمقراطية في أصول الإسلام، حيث تمثل هذه الشخصية عزوفاً عن السيطرة على الآخرين، بصورة توحد بين تفكيره وقوله وعمله. وبهذه الصفات كان محمد عليه الصلاة والسلام ديمقراطياً في مستوى لا يتصوره مفكرو الديمقراطية الليبرالية الغربية. وببعث قيم هذه الشخصية الديمقراطية العظيمة التي تدعو للتسامح والمحبة والحوار والصدق في حياتنا اليومية تتوحد الأمة ويتجدد دينها.

(٦) إن هذا العرض يعتمد على تجربة الكاتب وملاحظاته أثناء عمله في الدول العربية، وهو عرض قابل للجدل والحوار ولا يقصد منه الإساءة لأحد، فإذا لم نعرف أخطاءنا فلن تكون لدينا القدرة على تصحيحها.

(٧) إن استخدام مصطلح "سوق العملات" هنا استخدام يتطابق مع المفهوم الذي قدمته نظرية الاختيار العام والذي ناقشناه في الفصل الثالث من الباب الثاني.

(٨) للمزيد عن السياسات العامة العربية يمكن الرجوع إلى:

- منظمة العمل العربية، السياسات الاجتماعية في الوطن العربي، مؤتمر العمل العربي – الدورة الثامنة عشرة، القاهرة: ٦-١٣ مارس/آذار ١٩٩٠.

(٩) يقدم الإسلام منهجه في السلوك على مستويين، مستوى العلاقة مع الرب في العبادات (شريعة العبادات) ومستوى العلاقة مع الآخرين في المعاملات (شريعة المعاملات). ويرتبط المستويين ببعضهما البعض حيث يجب أن تنعكس علاقة الفرد مع ربه في معاملاته فيكون مراقبا ربه في كل حال. لقد جعل الإسلام المعاملة عبادة فقال النبي الكريم: "الدين المعاملة"، وقال: "إنما بعثت لأتمم مكارم الأخلاق".

(١٠) هـــناك العديــــد مـــن الدراســـات يمكن أن تراجع في باب المشاركة السياسية والإدارية، راجع مثلاً:

- Elhussein, A. M., Decentralization and Participation in Rural Development: The Sudanese Experience, (Ph.D. Thesis), Victoria University of Manchester, 1983.

(١١) إن هـــذا الأمـــر يظهر جلياً في الندوات التلفزيونية والكتابات الصحفية، التي تدافع عن أنظمة سياسية معينة.

(١٢) لقـــد صــــارت الأمم المتحدة وكثير من المنظمات اللاحكومية (NGOs) التابعة لهـــا وغيـــرها مهـــتمة بدرجة كبيرة بهذه القضايا. ويأتي هذا الاهتمام انعكاساً لحالات هذه الجماعات المستضعفة في كثير من بلدان العالم النامي والصناعي.

(١٣) إن هـــذا الدور لا يعني فقط التثقيف النظري ولكن يعني أيضاً المساهمة العملية في برامج الإصلاح السياسي والإداري.

(١٤) Anderson, James, op.cit., p.25.

(١٥) Dye, Thomas, op.cit., p.6.

(١٦) Sekaran, Uma, Research Methods for Business: A Skill Building Approach, (2nd ed.), New York: John Wiley and Sons, 1992, pp.18-19.

(١٧) Emory, C. Williams and Cooper, Ronald, R., Business Research Methods, Homewood: IRWIN, 1991, p.55.

(١٨) Cochran, op.cit.

(١٩) Ibid., p.30-31.

(٢٠) Ibid., p.33.

(٢١) O'Sullivan, Elizabethann andd Rassel, Gary R., Methods for Public Administration, New York: Longman, 1995, pp.13-14.

(٢٢) Ibid., pp.83-89.

(٢٣) للمزيد من المعلومات حول بناء الفرضيات يمكن الرجوع إلى:

- O'Sullivan and Rassel, op.cit.
- Emory and Cooper, op.cit.
- Sekaran, Uma, op.cit.

(٢٤) Henderson, A. M., and Parsons, (eds. And Translators), Max Weber: The Theory of Social Economic Organization, New York: Free Press, 1947.

(٢٥) Riggs, Fred, The Theory of the Prismatic Society: Administration in Developing Countries, Boston: Houghton Mifflin Co., 1964..

(٢٦) Dye, Thomas, op.cit., p.17.

الفصل الثاني

حقل تحليل السياسات

الاتجاهات والمنهج المقترح

الفصل الثاني

حقل تحليل السياسات: الاتجاهات والمنهج المقترح

مقدمة

يركــز هــذا الفصل على اتجاهات البحث العلمي في حقل تحليل السياسات المقترح مركــزاً عــلى أهمية إجراء البحوث الأساسية والبحوث التطبيقية والبحوث التقييمية والدراســات المقارنــة. وتناول الفصل كل واحد من تلك الاتجاهات بصورة مستقلة مــع توضــيح أهميــة قيام ذلك البناء البحثي من خلال إطار منهجي (paradigm) ونظــرة معينة للعالم (world view). واستخدم الفصل في النهاية "موازنة الحكومة"، الــتي تمــثل المرآة التي تنعكس عليها السياسات العامة، وهي نفسها سياسة عامة، لتوضــيح كيفيــة تفعيل ذلك الإطار. ويعتبر هذا الفصل حالة تطبيقية تساعد الطالب في استخدام النماذج التي تمت مناقشتها في الباب الثاني من هذا الكتاب.

اتجاهات البحث العلمي وتصميمها

إنــه لمن الضروري أن نحدد الاتجاهات العامة التي يجب أن يركز عليها المجهود البحــثي الــنظري فــي مجال حقل تحليل السياسات في الدول العربية والإسلامية. وباختصار فإن هذا الحقل يمكن أن يركز على أربعة اتجاهات رئيسية وهي:

١. البحوث الأساسية Basic Policy Research.

٢. البحوث التطبيقية Applied Research.

٣. البحوث التقييمية Policy Evaluation Research.

٤. الدراسات المقارنة Comparative Policy Research.

ومــع الأخــذ فــي الاعتــبار الأهمية المتساوية للاتجاهات الثلاثة في تأسيس حقل السياســات العامة في الدول العربية والإسلامية، فإننا سوف نتطرق لهذه الاتجاهات بصورة عامة.

إن تصــميم أي دراسة بحثية يعتمد على المنهج (paradigm) الذي يستخدمه الكاتب وذلــك لأن المنهج يساعد في فهم الظاهرة، فالمنهج يساعد في تطوير الافتراضات

حول العالم الاجتماعي، ويوضح كيف يجب أن نقوم بالبحث وعلى أي أساس تتحدد نوعيـة قضـايا، وحلول ومعايير الإثبات التي يجب أن تستخدم. وبذلك فإن المناهج تحـتوي وتتضـمن الـنظريات (theories) والأسـاليب (methods) المستخدمة في الـبحث. وبالـرغم مـن أن تـلك المنهجيات قد تطورت بصورة تدريجية وتختلف بصـورة أو أخـرى بين العلوم الأكاديمية وحقول البحث، فإن هناك منهجان تمت مناقشـتهما بصورة موسعة في الأدبيات العامة لعلوم السياسات وهما المنهج الكيفي (qualitative) والمنهج الكمي (quantitative).

يعـرف المـنهج الكيفـي كمـنهج للبحث كعملية تساعد في فهم المشكلة والقضايا الاجـتماعية (الـتي توجـه لها بحوث السياسات) معتمداً في ذلك على بناء صورة معقـدة (sophisticated) وشـاملة مكونـة مـن كلمات وألفاظ لغوية تعبر بصورة تفصـيلية عـن آراء مصـادر المعـلومات وتتم عملية البحث في الوضع الطبيعي والواقـع العمـلي للمشـكلة.[1] ويسـتخدم المنهج الكيفي أسلوب التحليل الوصفي المنطقي، الذي يكون الباحث فيه جزءً من البحث. ومن الناحية الأخرى فإن المنهج الكمي، والذي يطلق عليه أيضاً المنهج الوضعي، التجريبي (empiricist) يساعد في الـبحث فـي القضايا الاجتماعية معتمداً على اختبار الفرضيات والنظريات المكونة مـن مـتغيرات كميـة ويـتم الـتركيز في هذا المنهج على اختبار تلك النظريات والفرضـيات مـن خـلال الإجـراءات الإحصائية والتأكد من صحة أو خطأ تلك الـنظريات.[2] وليـس من الممكن أن نفصل في هذه الأشياء بأكثر من ذلك في هذا المقـام، لأن غرضـنا هو فقط الإشارة لتلك المنهجيات، كمجالات رئيسية مقترحة لـتوجهات الـبحث فـي مجـال حقل تحليل السياسات العربية والإسلامية. ومجال التفصـيل فيها هو كتب منهجية البحث العلمي. كما أننا أردنا أن نؤكد فيها أن عملية تحليل السياسات هي عملية بحثية في المقام الأول.

اتجاهات دراسات السياسات العامة الأساسية

إن أبحـاث السياسـات العامة المقترحة يجب أن تركز على أربعة اتجاهات رئيسية وتسمى هذه عموماً:

١) الأبحاث الأساسية.

٢) الأبحاث التطبيقية.
٣) أبحاث التقييم.
٤) السياسات العامة المقارنة.

وقـد توجـد تـلك الأبحـاث تحت مسميات مختلفة. فعلى سبيل المثال تسمى البحوث الأساسـية بالـبحوث البحـتة (Pure). ويطـلق عـلى الأبحاث التطبيقية أحياناً بحوث السياسـات (Policy Research) أو بحـوث العمل (Action Research). وتسمى أبحاث الـتقييم أحيانـاً بالأبحـاث الـتقديرية (Assessment). وتسـمى أحياناً بأبحاث التقدير (Appraisal) وتُسـمى في أحيان أخرى بالمحاسبة الاجتماعية (Social Accounting). وترتـبط تـلك المجالات ببعضها البعض بصورة وثيقة. فالأبحاث الأساسية تبحث عن المعـرفة الجديـدة المطلوبة لفهم الظاهرة الاجتماعية موضوع السياسات العامة. وهي بذلـك تشـبه الـبحوث الأساسية في مجال العلوم الطبيعية (pure science) أما البحوث التطـبيقية فهـي تركز على تقديم معلومات حول قضية سياسات عامة آنية وضاغطة، وهـي أيضـاً بحوث السياسات الموجهة نحو تقديم حلول لمشكلة سياسات عامة تواجه صـانع السياسات بصورة مباشرة. أما الدراسات التقويمية فهي تحاول أن تقدم دراسات "محاسبة اجتماعية" أو دراسات تقييم من جهة تنفيذ أهداف البرنامج من عدمها.

يحـتاج كـل نـوع من أنواع تلك البحوث للأنواع الأخرى ويوضح الجدول أدناه الخصـائص المميزة لكل نوع من الأنواع، ويعرض تلك الخصائص من خلال (١) طبيعة المشكلة (٢) الأهداف (٣) النظرية الاسترشادية (٤) أساليب التحليل.

الخصائص المميزة	البحوث الأساسية (Pure)	البحوث التطبيقية	التقييم	المقارنة
طبيعة المشكلة Nature of the Problem	البحث العلمي الأساسي لبحث المعرفة الجديدة عن الظاهرة الاجتماعية	تحاول فهم مشكلة سياسات وتقديم حلول لصانعي السياسات ودلائل استرشادية لتلك الحلول	يحاول تقييم نتائج السياسات والبرامج	مقارنة عدة تجارب من منظمات أو دول
هدف البحث Goal of the Research	إنتاج معلومات جديدة تتضمن اكتشاف العلاقات والتنبؤ بنتائج السياسات	توفير المعرفة الضرورية والمفيدة لصانع السياسات الذي يحاول حل مشكلة	تقديم محاسبة اجتماعية لتطبيق السياسات	معرفة الحلول التي قدمت لمشاكل متشابهة في دول وبيئات مختلفة

منهج مقارن بين عدة حالات	اختيار نظرية تناسب القضية تحت البحث	اختيار نظرية استرشادية لبحث جوانب قضايا السياسات	النظرية التي يسترشد بها في بناء الفرضيات واختبارها	النظرية الاسترشادية Guiding Theory
الأساليب المستخدمة في الاتجاهات الأخرى	استخدام الأساليب الإحصائية أو الكيفية المناسبة	تطوير الخيارات والبدائل التي يمكن تطبيقها من خلال المتأثرين بالسياسات العامة	إنشاء النظريات، اختبار الفرضيات، أساليب جمع المعلومات والبيانات	أساليب التحليل Appropriate Techniques

Miller, Delbert C., Handbook of Research Design, London, Sage Publication, 1991.

إطار البحث العلمي في حقل السياسات العامة(*)

إن البحث العلمي في حقل السياسات العامة العربي الإسلامي يجب أن يكون مرتكزاً علـى أسس توجه مستويات البحث من ناحية، ومجالاته وأولوياته من ناحية أخرى فـي صـورة إطـار بحثي عام. ولما كان هذا الموضوع يحتاج إلى مساحة كبيرة، وتفصـيل أكـثر فإننا سوف نحاول هنا أن نقدم شرحاً معمماً لهذا الإطار. ولما كان هـذا الشرح معقداً، فإننا يمكن أن نناقشه من خلال استعراض هذا الإطار من خلال سياسـة عامة مهمة وهي "سياسة الموازنة الحكومية". إن الصورة المعقدة للموازنة والمتمثـلة في أبعادها الإدارية والسياسية والاقتصادية هي التي ترشحها لكي تكون وسيلة جيدة لاستعراض إطار السياسات العامة المقترح.

لقـد تنافست كل مداخل السياسات العامة على دراسة موضوع الموازنة وذلك لأنها تمـثل مـرآة السياسات العامة. لأنها تعكس بصورة محددة أولويات الحكومة ولكن كـان الـتركيز مـن ناحية عملية في دراسة وتحليل سياسات الموازنة العامة على المدرسـة العقلانية (أو المدرسة الفنية) والمدرسة التراكمية (أو المدرسة السياسية) الـتي ناقشناها في الباب الثاني. لقد ترتب على استخدام هذين الاتجاهين في دراسة الموازنـة العامـة أن تمحـور النقاش حول مجموعتين من محللي السياسات هما:

مجموعـــة الفـــنيين العقلانية (التيار الفني) التي تنظر للموازنة العامة كسياسة عامة على أساس أنها خطة، وبذلك يجب أن تستخدم فيها أساليب التخطيط العقلاني لاتخاذ قـــراراتها، ويقدم التراكميون منهجاً لاتخاذ القرارات يركز على النمط السياسي في اتخاذ القرارات (التيار السياسي).

وحـــتى نوضح إطار البحث العلمي من خلال حقل تحليل السياسات يمكن أن نناقش آراء كـــل مـــن المدرســـتين في عملية اتخاذ القرار في الموازنة الحكومية كسياسة عامـــة. وليـــس الهدف من هذا النقاش التفصيل والدقة وإنما الهدف منه أن تقدم في الـــنهاية إطـــاراً يصـــلح لـــتوجيه بحـــوث علم تحليل السياسات في الدول العربية والإســـلامية. وسنبدأ هذا الموضوع بمناقشة الموضوع من خلال التركيز على اتجاه الإدارة العامة واتجاه العلوم السياسية في دراسة موضوع الموازنة كسياسة عامة.

الاتجاه التراكمي ودراسة الموازنة في حقل الإدارة العامة وعلم السياسة

يعتـــبر ريتشـــارد لندبـــلوم وآرون فالدفسكي من مؤسسي هذا الاتجاه.[٣] ويقدم هذا الاتجاه منظور سياسي لعملية صنع القرار في السياسات العامة مركزاً على الطبيعة السياســـية الخالصـــة لهذه العملية. ويعتبر مؤيدو هذا الاتجاه أن عملية صنع القرار الحكومي تنطوي على صراع بين المصالح السياسية للجماعات التي لها مصلحة في سياسة معينة وبالتالي تتضارب وتتناقض المعلومات حول السياسة المعينة باختلاف المصالح والجماعات المرتبطة بها. فالشخص الذي لديه مصلحة في سياسات التعليم المجـــاني ســـيدعم هـــذه السياسة ويقدم المعلومات التي تثبت رأيه. والشخص الذي يعـــارض فـــرض الضـــرائب قد يعارض التوسع في سياسة التعليم المجاني ويقدم المعـــلومات الـــتي تقوي حجته. ولذلك فليس هناك معلومات فنية محايدة، كما يزعم أصـــحاب الاتجاه العقلاني. وإنما تعبر أكثر المعلومات كمية وفنية عن قيم ومصالح سياسية معينة.

ولهذا السبب يركز الاتجاه التراكمي على أساليب سياسية وإدارية تساعد على تبسيط عمـــلية اتخـــاذ قرارات السياسات العامة وتحقيق التوازم بين هذه المصالح المختلفة والمتصـــارعة. ويمكـــن تـــلخيص هـــذه الأســـاليب في أسلوب المساومة السياسية

(Political Bargaining) بين الجماعات المختلفة المهتمة بعملية صنع القرار. فصنع القرار في هذا الاتجاه لا يتم بصورة عقلانية مجردة يبادر فيها صانع القرار بالبحث عـــن حلول للمشاكل كما يفترض التيار الفني. ولكن في الواقع لا يتخذ القرار لتغيير الأوضـــاع الراهـــنة إلا إذا تحـــركت جماعـــات ذات وزن سياســـي تطالب بتغيير الأوضـــاع أو إيجاد حل لمشكلة ما مرتبطة بمصلحة مجموعة ما. ولهذا فإن عملية صـــنع القرار ليست عملية فنية عقلانية واعية ولكنها محاولة لتغيير الوضع الراهن تغيـــراً إضافياً تراكمياً يبنى على ما هو موجود ويحقق الرضا للمصالح والجماعات التي طالبت بالتغيير حتى تعود عملية التوازن بين المصالح المختلفة.(٤)

لقـــد أطـــلق لندبـــلوم عـــلى تـــلك العمـــلية اسم التراكمية المتقطعة (Disjointed Incrementalism) وذلـــك لأن صانع السياسات يحاول دائماً المحافظة على الوضع الراهن (السياسات الحالية) ولا يبحث عن البدائل للوضع الراهن إلا إذا دافعت عنها مصـــالح وقطاعات اجتماعية ذات مصلحة ووزن. وعندها يبدأ البحث عن تغيرات هامشـــية تبدأ من السياسات الحالية لاستيعاب الطلبات الجديدة. ويقول أصحاب هذه الـــنظرية أنه يجب أن تنظم عملية صنع القرار بصورة تسمح لكل المصالح بالتعبير عـــن نفســـها في مرحلة من مراحل صنع القرار. وبذلك يكون القرار النهائي ممثلاً للـــتوازن والاتفـــاق عـــلى سياسة معينة ثم التوصل إليها عن طريق التراضي بين الأطـــراف والقطاعـــات المختـــلفة. ولهـــذا السبب يعتقد المدافعون عن هذه النظرة الـــتراكمية أن عمـــلية صنع القرار لا تشتمل على أكثر من مجموعة من التوازنات والـــتوفيقات غيـــر المخططـــة يحـــاول صانعو القرار أن يتفاعلوا فيها مع طلبات اجـــتماعية محـــددة، ولذا ليست هناك حاجة لتنظيم فني عقلاني شامل، كما أن هذا الـــنظام لا يمكن أن ينجح في الواقع العملي الذي يتميز بالصراع السياسي بين كثير من وجهات النظر في واقع صنع القرار الحكومي.(٥)

اتجاه علم السياسة في دراسة الموازنة

تعتبر دراسة الموازنة في هذا الاتجاه امتداداً لنظرية التراكمية. لقد ركز هذا الاتجاه فـــي دراســـة الموازنـــة العامة على التغيرات الهامشية التي تحدث في الاعتمادات الماليـــة الحاليـــة حين يتم اتخاذ صنع القرار المالي بالنسبة للاعتمادات المستقبلية.

وهــذا يعني أن اعتمادات السنة الماضية تعتبر كقاعدة أو كأساس (الوضع الراهن) تحسب على أساسه اعتمادات العام القادم.(٦)

يركــز هــذا الاتجاه عموماً على الجانب السياسي والسلوك السياسي، ويبدأ كما في كــتابات ريتشـــارد فيــنو (Richard Feno) وآرون فالدفسكي (Aaron Wildavsky) بوصــف العمــلية السياســية التي تتم بها عملية الموازنة واتخاذ القرار المالي. لقد تعــددت الاتجاهــات الــتراكمية الــتي تحاول تطوير نماذج إحصائية للتنبؤ بنتائج واتجاهــات الموازنــة(٧). وهــناك اتجاهــات أخرى وبالذات في الولايات المتحدة الأمــريكية، تركــز على دراسة ما يعرف بموازنة الكونجرس وتناقش ما إذا كانت عملية الموازنة تراكمية وهل هذه العملية التراكمية مرغوبة أم لا؟

إن مــا يميز هذا الاتجاه السياسي هو أنه اتجاه وصفي نظري، ولو أن هناك بعض الجوانــب العملية فيه تركز على فائدة العملية التراكمية في دورة الموازنة. ويطرح هــذا الاتجاه ويحاول الإجابة على مجموعة من الأسئلة مثل: من الذي يملك السلطة السياسية والقدرة على التأثير على قرارات سياسة الموازنة وتوزيع الموارد المالية؟ مــا هي طبيعة المجموعات التي تملك السلطة الفعلية في التأثير على النتائج النهائية لــلموازنة؟ بالإضــافة إلى أســئلة أخرى تتعلق بتوزيع السلطة. وللإجابة على تلك الأســئلة يركــز هــذا الاتجاه على التفاعلات بين العوامل المؤثرة في عملية صنع قــرارات الموازنــة العامــة لــلدولة مثل الناخبين، وجماعات الضغط ومجموعات الإداريين والبيروقراطيين(٨). ويدافع أصحاب هذا الاتجاه عما يعرف بموازنة البنود التقــليدية (Line Item) بــإزاء الموازنات الفنية (Technical Budgets) التي طورت فــي الــتيار الفني، مثل موازنة التخطيط والبرمجة وموازنة قاعدة الصفر وموازنة الأداء وغيــرها. وحتى نوضح آراء هذا التيار فإننا سنستعرض أولاً إسهامات التيار الفني ونعود للحديث عن التيار السياسي مرة أخرى.

أ- المداخل العقلانية: التيار الفني وسياسات الموازنة العامة

تعبر مجموعة المداخل التي تناولناها في الفصل الثالث والرابع من الباب الثاني عن الإطــار العقلاني الفني وتعتبر هذه المداخل سياسات الموازنة عملية اقتصادية وفنية بحــتة يمكــن دراستها وإصلاحها عن طريق تقديم بعض الأساليب والأدوات الفنية

الـتي تساعد في عملية التخطيط الاقتصادي وتوزيع المصادر بأكفأ صورة ممكنة. وتـنظر هذه المجموعة إلى العامل السياسي الذي يركز عليه التيار السياسي كعامل غيـر عقلانـي يجب أن يبعد من الصورة تماماً حتى يمكن إدخال الوسائل العقلانية في اتخاذ قرارات السياسة العامة وتخطيط الموازنة.

وقـد أدخـلت هذه المجموعة كثيراً من الأساليب الفنية بغرض إصلاح طرق اتخاذ قـرارات السياسـات العامة وإجراءات إعداد الموازنة. ومن هذه الأساليب موازنة الأداء وموازنة التخطيط والبرمجة وموازنة قاعدة الصفر. وقد طبقت هذه الأساليب فـي وقـت أو آخر على موازنة الحكومة الفيدرالية الأمريكية وبعض ولاياتها كما تطـبق الآن موازنـة الـبرامج والأداء فـي الأردن كجزء من سياسات الإصلاح الإداري. وقد حققت هذه الأساليب نجاحات متفاوتة على مستوى الحكومة الفيدرالية وحكومـات الولايات. وبالرغم من أن هذه الأساليب لم تستمر لفترات طويلة ولكنها تـركت أثراً يتمثل في العمليات التحليلية التي تتم قبل إعداد سياسات الموازنة. وقد أوضـحت دراسة قام بها الكاتب الأمريكي ستانلي بونتر (Stanley Bonter) في عام ١٩٨٥، أن كل الولايات الأمريكية قد أدخلت واستعملت أحد تلك الأساليب في وقت مـن الأوقـات[٩]. وقد استعملت هذه الأساليب بصورة متفاوتة في النجاح في بعض الـدول الأوروبيـة الأخـرى كبريطانيا[١٠] وبعض الدول النامية كالمملكة العربية السعودية ومصر.

ب- المداخل السياسية: التيار السياسي

يعـتقد أعضـاء هـذه المجموعـة أن فشل تلك الأساليب الفنية في إعداد الموازنة الحكوميـة هو نتيجة لفشل أصحاب هذه النظريات في فهم الطبيعة السياسية المعقدة لـلموازنة الـتي تمـثل فـاتورة شراء السلع والخدمات الضرورية لتنفيذ السياسات العامـة. ويحتجون بأن تجربة هذه الأساليب وفشلها في بعض البلدان ثم العودة إلى موازنة البنود التقليدية التي يعتبرها أعضاء هذه المجموعة الشكل المناسب للموازنة الحكومية بسبب ملاءمتها للطبيعة السياسية للموازنة الحكومية هو دليل على ضعف تـلك الأسـاليب. ويقول الكاتب أرون فالدفسكي إن الموازنة التقليدية قد استطاعت

الاستمرار لأن الأساليب التي قدمت كبدائل لها لم تستطع أن تتجاوب مع البيئة السياسية للموازنة الحكومية(١١).

إن الموازنة في اعتقاد هذه المجموعة هي عبارة عن المرآة التي تنعكس عليها طبيعة النظام السياسي وهي لهذا السبب نتيجة له. ولهذا فإن الإصلاح يجب أن يبدأ بتغيير السبب (النظام السياسي) وليس النتيجة (الموازنة). ويقول أصحاب هذا الاتجاه إن تلك الأساليب الفنية التي يعتقد أصحابها أنها عقلانية هي حقيقة لا عقلانية لأنها اتجهت إلى تغيير شكل الموازنة ومحتواها دون معرفة أن شكل الموازنة ومحتواها هو تعبير عن توازنات سياسية معينة. ونسبة لارتباط الموازنة الحكومية بمصالح كثير من الجماعات السياسية المتنافسة على مخصصات الموازنة، فقد أضحى من المستحيل تحديد أهداف عقلانية بصورة فنية بعيداً عن تلك المصالح. ولذا فإن عملية الموازنة التقليدية قد نجحت لأنها تساعد على إخماد الصراع السياسي والوصول إلى توازنات سياسية فيما يتعلق بتوزيع مخصصات المال العام. أما الأنظمة العقلانية (التخطيط والبرمجة مثلاً) فإنها تؤجج هذا الصراع السياسي لأنها تطالب بضرورة تناسق أهداف البرامج ليس مع مصالح الجماعات السياسية ولكن مع الأهداف العقلانية للبرنامج كما يراها محلل السياسات العقلاني. وقد تؤدي هذه النظرة العقلانية أحياناً إلى المطالبة بإلغاء بعض البرامج التي فشلت في إثبات جدواها من ناحية فنية والمرتبطة ببعض المصالح السياسية القوية(١٢). وقد لاحظ هذه الحقيقة نفسها الكاتب آرون فالدفسكي الذي وضح صعوبة استعمال الأساليب العقلانية التي تتجاهل المصالح والضغوط السياسية في إعداد الموازنات في الدول الديمقراطية والتي لا بد أن تصطدم بالمصالح السياسية المتصارعة.

ويهاجم أعضاء هذه المجموعة الاتجاهات الفنية من ناحية أيديولوجية تعترض على التخطيط العقلاني الشامل من حيث أنه محاولة لمركزة صنع القرار في أيدي فنيين مما يهدد أسس النظام الديمقراطي التعددي كما حدث في الدول الشيوعية السابقة. وفي هذا الخصوص يقول آرون فالدفسكي إن النظرية العقلانية في الموازنة تعني إخضاع توزيع الموارد المالية لمتطلبات هذه النظرية. وبما أن كل الأنشطة والسياسات الحكومية تمول بواسطة الموازنة فهذا يعني أن أية نظرية فنية هي

محاولـــة لـــتحديد ما يجب أن تفعله الحكومة وما لا تفعله وهذا يعني بالضرورة أن تشكل هذه النظرية الفلسفة السياسية التي تحدد نشاطات الحكومة الشيء الذي يجعلها نظرية سياسية شمولية[١٣].

وبالإضـــافة لهـــذا فإن الطبيعة المعقدة للموازنة تجعل المعلومات المرتبطة بالقرار المـــالي والـــتي تحتاج إلى دراسة وتحليل من الكثرة بحيث يستحيل معها أن يتمكن الجهاز الإداري من إجرائها كما تطالب تلك الاتجاهات الفنية. ولذا فإن هذه الطبيعة المعقدة للموازنة تجعل واضعيها ومنفذيها يتجهون للبحث عن الطرق والأساليب التي تساعدهم على تقليل كمية المعلومات التي يجب أن يضعوها في حسابهم وهم يتخذون قـــرارات السياســـات العامة. وفي هذا الخصوص أثبتت الطرق التراكمية السياسية فائدتها. ومن الأساليب التي يقترحها مؤيدو التيار السياسي يمكن أن نذكر الآتي:[١٤]

١) اعتـــبار الموازنـــة عملية تجريبية: وهذا يعني أن إحدى الوسائل التي تمكن من التغـــلب عـــلى الطبيعة المعقدة لقرارات الموازنة هي أن يقوم واضعوها بوضع تقديـــرات ماليـــة دون اللجوء لإجراء تحليل ودراسة لكل ما يتعلق بالموازنة من معـــلومات ثـــم تكـــون المحاولة في السنين القادمة الاستفادة من أخطاء التجربة بصـــورة تراكمية. وبعد أن تظهر نتائج هذه التقديرات في الواقع العملي يضحى من المستطاع إجراء التعديلات اللازمة في الموازنة القادمة.

٢) تبســـيط الحســـابات فـــي الموازنة: وهذا يعني أن تتخذ تكاليف البنود الصغيرة كمقـــاييس للبنود الكبيرة مثلاً بدلاً من محاولة معرفة التكاليف الحقيقية لمشروع اقتصـــادي ضخم يمكن رصد ومتابعة الصرف على البنود الصغيرة فيه الشيء الذي يعطي صورة معقولة عما يحدث في بنود الصرف الكبيرة.

٣) اعتـــبار الموازنة كعملية تراكمية: وهذا يعني اعتبار موازنة السنة الماضية كأحد العوامـــل المؤثـــرة عـــلى موازنة السنة القادمة لأن البداية من اعتمادات البنود الســـابقة تجنب معدي الموازنة إجراء الحسابات التي أجريت في السنة الماضية كقـــاعدة (وضـــع راهن) يضيفوا أو ينقصوا منها بنسب تراكمية معينة لا تزعج المؤيديـــن للبرامج التي يتضمنها الوضع الراهن وهذا هو الأسلوب التراكمي في أبسط صورة.

لقــد وضـــح من العرض السابق الموجز لنوعية الاتجاهات السائدة في دراسة الموازنة العامة مدى التنافر الموجود بين اتجاهات دراسة السياسات العامة. وكما هو واضح فإن هــذا التــنافر ليــس حدثاً عارضاً ولكنه نتيجة للأطر المنهجية والأسس الفلسفية للعلوم الاجــتماعية الــتي تــدرس موازنـــة الدول العامة. ومن الواضح أيضاً أن هذا التنافر المــنهجي له آثــاره وســلبياته فـــي الواقع العملي. وتتفاوت هذه الآثار السلبية ما بين توصــيات عقلانية فنية غير قابلة للتطبيق لابتعادها عن واقع التطبيق السياسي للموازنة وبيــن توصيات تراكمية تحض على توازن المصالح السياسية وتكريس الوضع الراهن وعــدم العقلانيـــة مما يؤدي إلى تعميق الأزمات المالية وتعقيد المشاكل الحكومية. ومن أبــرز الأمثــلة عــلى هــذا التناقض العداء الذي تواجه به سياسات الإصلاح الهيكلي وتخفيض الإنفاق العام التي يتبناها صندوق النقد الدولي في الدول النامية.

ومن جهة أخرى يوضح العرض السابق أنه لا غنى لنا عن العقلانية الفنية وأدواتها لــتطوير التقــنيات العملية المناسبة لموازنة الدولة وسياساتها العامة. بيد أنه يوضح أيضـــاً أن العقلانيـــة المجردة، التي تتعامل مع الموازنة كموضوع فني بحت قد لا تســاهم بصــورة فعالــة فـــي مجال الإصلاح المالي والسياسي في الدول العربية والإســلامية وذلـــك لأن مواضيع الموازنة هي مواضيع سياسية قبل أن تكون فنية. ولهــذا فالمطــلوب هــو تطوير إطار يمكن من مزاوجة العقلانية بالواقع السياسي للموازنة والسياسات العامة في الدول العربية والإسلامية. وهو إطار نرشح لتطويره حقــل العــلوم السياســية والإدارة العامة وذلك لأن هذا الحقل يتميز بتركيزه على العوامــل السياســية فـــي الإدارة كما يتميز بطبيعة عقلانية تحاول أن تطور تقنيات مناسبة للإدارة الحكومية وطبيعتها السياسية. وهذا ما سنحاول توضحيه بإيجاز فيما تبقى لنا من صفحات في هذا الفصل.

نحو إطار نظري شامل من خلال سياسات الموازنة العامة

لقــد أوضحنا في نقاشنا السابق صعوبة تطوير نظرية متكاملة للموازنة العامة وذلك لأن مثل هذه المحاولة ستصطدم بالطبيعة المعقدة للموازنة العامة. فمنذ البداية يجب عــلى أيـــة نظرية في الموازنة العامة أن توضح الطبيعة الحقيقية لعملية الموازنة. وهذا في الواقع عمل صعب وذلك لأن عملية الموازنة تعني الكثير مثلاً[١٥].

- الموازنة سياسة مالية تهتم بعملية إدارة وتوجيه الاقتصاد الوطني.
- الموازنـــة هـــي إحـــدى الطرق الإدارية للاختيار بين السياسات والأولويات – الإسكان – الطاقة – الزراعة...الخ.
- الموازنـــة يمكن أن تكون وسيلة اقتصاد الرعاية الاجتماعية ببحثها عن التوليفة الصـــحية مـــن البرامج، أو في سعيها لخلق التوازن بين القطاع العام والقطاع الخاص حتى يتحقق أفضل نتاج اجتماعي ممكن.
- الموازنـــة هـــي أداة مـــن أدوات الضبط والتحكم والرقابة المالية والتقييم لأداء المصالح الحكومية المختلفة.
- الموازنـــة هـــي أداة من أدوات المحاسبة المالية لأنها تقدم تقريباً التقرير الشامل الوحيـــد للأنشـــطة الحكومية في السنوات الماضية وما تود الحكومة عمله في السنة القادمة.
- الموازنـــة هـــي عملية صراع على السلطة ويعتبر الفوز فيها قيمة مهمة في حد ذاتهـــا وتمـــثل اعتمادات الموازنة التوازنات السياسية بين المؤسسات الإدارية والأحزاب والجماعات السياسية والأفراد.

لقـــد شـــكلت هـــذه النقاط الست مدخلاً لكثير من الدراسات والأبحاث في موضوع الموازنـــة العامـــة ولهـــذا السبب رأينا كيف أن التيارات العلمية المختلفة في حقل السياسات قد تناولت موضوع الموازنة من مداخل واتجاهات مختلفة. وتشكل النقاط الســـابقة الذكـــر مداخـــل علوم الاقتصاد والمحاسبة وإدارة الأعمال والإدارة العامة وعـــلم السياســـة لدراســـة الموازنة العامة. ولكننا لا نريد هنا أن نقدم مدخلاً جديداً لدراسة الموازنة بقدر ما نهدف إلى تقديم إطار يستوعب كل هذه المداخل التي تبدو متناقضـــة لأول وهـــلة، كمـــا ظهـــر من حديثنا عن الاتجاهات الفنية، والاتجاهات الـــتراكمية. إن الافـــتراض الأساسي الذي ننطلق منه هو أن كل مساهمات التيارات العـــلمية فـــي موضوع موازنة الدولة العامة، هي بالضرورة مواضيع للدراسة في العلوم السياسية والإدارة العامة. ولهذا السبب رشحنا العلوم السياسية والإدارة العامة مـــن دون غيـــرها من الحقول لإمكانية تطوير نموذج يستوعب كل الدراسات التي تمت في مجال دراسة سياسات الموازنة العامة في الحقول العلمية الأخرى.

إن الإطار الذي نقدمه لاستيعاب كل هذه الاتجاهات المختلفة لا يبدأ بالتقليل من شأن الاختلافات الموجودة ين هذه الاتجاهات إذ أنها في الواقع اختلافات حقيقية ولو أنها أيضـــاً اخـــتلافات مضـــرة إذا مـــا لقيت تركيزاً شديداً. وذلك لأن الاختلافات بين الاتجاهـــات الفنية والاتجاهات التراكمية لا يعني أنه لا يمكن أن يكون هناك تداخلاً بيـــنهما، ففي الواقع أنه لكل من الاتجاهات الفنية والتراكمية مجالات للاستفادة منها فـــي مجـــال دراســـة العلوم السياسية والإدارة العامة وقد حاول بعض الكتاب مثل ايمـــتاي ايتزوني بتقديمه نموذج المسح المختلط (Mixed Scanning) أن يقدم صورة عمـــلية لكيفيـــة الاستفادة من تلك الاتجاهات على أساس أنها مكملة لبعضها البعض وليست متناقضة. لقد قدم ايتزوني نموذجاً نظرياً يجمع بين طرفي العقلانية الشاملة والـــتراكمية المحافظة. ويثبت هذا النموذج أن عملية صنع القرار في الواقع العملي لا تقتصـــر عـــلى اتجـــاه واحـــد لمعالجـــة المشـــاكل وإنمـــا تجمع بين العقلانية والـــتراكمية[١٦]. لقد اقترح ايتزوني أن يستعمل الاتجاه التراكمي لتحضير القرارات المهمة ويستعمل الاتجاه العقلاني بأساليبه الفنية في دراسة وتحليل هذه القرارات ثم تســـتعمل الـــتراكمية مـــرة أخرى في تنفيذ تلك القرارات في تفاصيلها المختلفة مع مراعاة الواقع الذي تنفذ فيه تلك القرارات.

تتمـــثل النقطة الجوهرية في هذا البديل الذي قدمه ايتزوني في أن الوظيفة السياسية والإدارية ليست ذات طبيعة واحدة كما تصورها النظريات الفنية والتراكمية. ولكنها فـــي الواقع تتم في مستويات مختلفة، تتفاوت فيها تأثيرات العوامل السياسية المختلفة بالصـــورة الـــتي تجعل النظريات العقلانية صالحة في مستوى، وغير صالحة في مســـتوى آخـــر. وقـــد وضح هذه الحقيقة الكاتب الإنجليزي بيتر سلف الذي أوضح الخـــلاف بين طبيعة عمل السياسي والإداري كمخطط بعيد عن التأثيرات الخارجية والسياســـي والإداري كمنفذ يتعرض لكل التأثيرات التي يفرضها واقع التنفيذ. وفي هـــذه الحالـــة فإن النموذج العقلاني يصف واقع وظيفة المخطط فيما يصف الاتجاه التراكمي وظيفة الإداري المنفذ[١٧].

وبمـــا أن وظيفـــة المـــنفذ ووظيفـــة المخطط وظيفتان مهمتان من وظائف السياسة والإدارة العامـــة بصـــورة عامة وإدارة الموازنة بصورة خاصة، فإن إمكانية وضع

الـــنظريات الفـــنية والتراكمية في إطار واحد عملية ضرورية ليست فقط لمصلحة العمـــلية التدريســـية ولكـــن أيضاً لمصلحة التطور الأكاديمي لحقل العلوم السياسية والإدارة العامـــة بصفة عامة والسياسات العامة بصفة خاصة. إن الإطار المطلوب يجـــب أن يبرز المستويات السياسية والإدارية المختلفة في صنع قرارات السياسات العامة، ويعتبر حقل تحليل السياسة العامة من الحقول العلمية التي يمكن أن تساعدنا في تقديم هذا الإطار.

الإطار النظري المقترح: تحليل السياسة العامة

لقـــد بـــرز حقـــل تحليل السياسة بدعوة في عام ١٩٥١م من الكاتب الأمريكي هـــ.د. لازويـــل الذي نادى بضرورة إنشاء علوم صنع سياسة (Policy Sciences) تهتم بتحسين طـــرق وأســـاليب صـــنع السياســـة وتـــنفيذها وذلك باستخدام طرق البحث الاجتماعي والنفســـي. وفـــي نهاية عقد الستينات طور يكزل درور هذه الفكرة في محاولة لتطوير إطـــار يساعد على توحيد دراسات العلوم الاجتماعية في إطار علم اجتماعي واحد أطلق عليه علم صنع السياسة كما أسلفنا في الفصل الثاني من الباب الأول[١٨].

وقـــد ركز دورور في كتاباته كما لاحظنا من قبل على أن العلوم الاجتماعية لم تقدم أيـــة خدمـــة عملية لعملية صنع السياسة وتنفيذها بسبب التخصص والحدود العلمية الضـــيقة، كمـــا رأينا عند حديثنا عن دراسة الموازنة في التيارات العلمية التقليدية. بالإضافة إلى ذلك فإن تلك الحقول لم تعطِ اهتماماً كافياً لتطوير معرفة مفيدة لقضايا صـــنع القـــرار فـــي الحكومة[١٩]. ولهذا السبب قدم دورور فكرته حول علم صنع السياسة الذي من المفترض أن يخدم غرضين. أولاً: خلق مهنة جديدة لوظيفة محلل صنع سياسة. وثانياً: أن تقوم هذه المهنة وتؤسس من ناحية أكاديمية على قاعدة علم صنع السياسة الذي اقترحه وهذا ما نؤيد حدوثه في العالم العربي والإسلامي كجزء مـــن خطـــة تأسيس حقل السياسات العامة مهنياً ونظرياً.[٢٠] لقد اقترح درور إطاراً شـــاملاً بصورة جعلته غير عملي وذلك لأن هذا الإطار يحاول توحيد دراسة بعض المواضـــيع الـــتي تدخل فيها مجموعات ضخمة من العوامل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية الشيء الذي جعله غير عملي[٢١].

وبالـــرغم مـــن أن فكـــرة دورور فـــي توحيد وإلغاء الحدود الأكاديمية بين العلوم الاجـــتماعية قـــد فشلت تماماً، إلا أن فكرة ربط هذه العلوم بعملية صنع السياسة قد لقيـــت رواجـــاً كـــبيراً فـــي إطـــار العـــلوم الاجتماعية التقليدية كالعلوم السياسية والاقتصـــادية والإدارة العامة[٢٢]. وظهرت أعداد كبيرة من الدراسات المختلفة. كما ظهـــرت كـــثير مـــن المجـــلات العلمية التي تخصصت في موضوعات علم صنع السياســـة. وواضـــح من تلك الدراسات أن حقل صنع السياسة العامة قد تطور في اتجـــاهين: اتجاه فني يمثل حقلاً منفصلاً تحت اسم علم صنع السياسة العامة واتجاه دراسي يمكن استعماله في العلوم الاجتماعية الأخرى.

لقـــد كـــان حقـــل العلوم السياسية والعلوم السياسية الإدارة العامة من الحقول التي استغلت الاتجاهين في دراستها، ففي حين استعمل الاتجاه الأول لتطوير أدوات فنية لـــتقييم صـــنع السياســـة اســـتغل الاتجاه الثاني لدراسة عملية صنع السياسة العامة بمراحـــلها المختـــلفة: إعداد السياسة ألعامة، وتنفيذ السياسة العامة، وتقييم السياسة العامة[٢٣]. وهذا بالضبط هو الإطار النظري الذي نريد أن نقدمه لدراستنا للسياسات العامـــة بصفة عامة ولدراسة الموازنة بصفة خاصة. والمطلوب أن يستعمل في هذا الإطـــار الاتجـــاه العام والمتعلق بدراسة وصنع السياسة في مراحلها الثلاث (والتي تـــتطابق مـــع مراحل دورة الموازنة) كإطار يمكن من دراسة أثر العوامل السياسية والاجـــتماعية على عملية الموازنة العامة كما يشكل هذا الإطار المجال الفني الذي نتناول فيه الأساليب الفنية والعقلانية التي طورت في إطار التيار الفني.

إن هـــذا الإطـــار يحـــاول الـــتمييز بين المسائل السياسية أو ديناميكية عملية صنع السياسات العامة والتي يقدمها الاتجاه التراكمي والأساليب الفنية التي يقدمها الاتجاه الفـــني بحيث يشكل الاتجاه الأول الإطار العام للدراسة ويشكل الاتجاه الثاني الإطار الـــذي يقدم محاولة عملية لطريقة إعداد وتنفيذ السياسات العامة وذلك على وفاق مع فكـــرة إيـــتماي ايـــتزيوني التي تعرضنا لها في صفحات سابقة. وحتى نستطيع أن نعطي صورة واضحة لهذا الإطار العام للدراسة سنميز بين أربعة مستويات سياسية وإداريـــة مـــترابطة ومؤثرة في بعضها بعضاً ومتطابقة مع مراحل دورة السياسات

العامة: الإعداد، التنفيذ، والتقييم. كما أنها تنطبق على جميع عمليات صنع السياسات العامة. وهذه المستويات كما يلي:

أ- **مستوى الفلسفة السياسية:** وهي الفلسفة التي تحدد الأهداف العامة للدولة على أساس القيم السياسية والاجتماعية السائدة. وفي هذا المستوى نجد أن الموازنة (والسياسات العامة بصفة عامة) هي عملية سياسية بحتة ولكنها مؤثرة في جميع المراحل الدنيا الأخرى. ولذلك فإن التراكمية في هذا المستوى هي الأسلوب المناسب للدراسة والممارسة. غير أننا يجب أن نؤكد أن العقلانية ليست غائبة تماماً هنا، لأنها يمكن أن تساعد في تقديم توصيات فنية فيما يتعلق بتحديد الأهداف العامة. وهذا بطبيعة الحال مجال البحوث الأساسية بصفة رئيسية والذي يستخدم أيضاً في بقية المستويات.

ب- **مستوى صنع السياسة العامة:** وفي هذا المستوى تتحول الأهداف السياسية العامة إلى سياسات عامة. وهذا المستوى يتطابق مع المستويات السياسية والإدارية العليا. وفي هذا المستوى تتداخل الأساليب التراكمية في الدراسة مع الأساليب العقلانية إذ إن الأولى تساعد على تفهم التوازنات السياسية والمصالح المتصارعة الداخلة في عملية صنع القرار في حين تساعد الأساليب العقلانية على اتخاذ قرار السياسات نفسه. وهذا مجال بطبيعة الحال تتشارك فيه البحوث الأساسية والتقييمية بصفة أساسية.

جـ- **المستوى الإداري:** وفي هذا المستوى تتحول الأهداف السياسية والسياسات العامة إلى برامج إدارية محددة. ولذلك نجد أنه في هذا المستوى يقل ولا ينعدم أثر العوامل السياسية مما يمكن استعمال الأساليب العقلانية بصورة أكبر لأن صورة اتخاذ القرار هنا صورة شبه عقلانية. وهذا مجال للبحوث التقييمية والبحوث المقارنة التي تساعد في الاستفادة من تجارب منظمات ودول أخرى.

د- **مستوى الإدارة التنفيذية:** والذي يشير إلى عملية تنفيذ السياسة في الواقع العملي. وفي هذا المستوى تتم السيطرة على موارد المنظمة لتنفيذ أو تحويل السياسات إلى برامج منفذة. وفي هذا المستوى يقل أثر العوامل السياسية (ولكنه لا ينعدم) بصورة تسمح باستعمال أساليب التحليل العقلاني والأدوات الفنية

والكميـــة المختـــلفة[٢٤]. ويعتـــبر دور البحوث التقييمية والتطبيقية التي تستخدم أساليباً فنية أساسياً في هذا المستوى.

قـــد يوحي هذا الوصف التفصيلي لمستويات صنع قرارات السياسات العامة بأن كل مســـتوى من هذه المستويات مستقل بذاته بحيث تمكن دراسته بصورة معزولة. فمن الواضـــح مـــن وصـــفنا أن العوامل السياسية موجودة في كل المستويات بدرجات مـــتفاوتة. ولهذا فإن القرار الإداري في أي مستوى من المستويات هو قرار عقلاني سياســـي أو سياسي عقلاني. إن هذه الحقيقة تؤكد أنه ليس المقصود من هذا الإطار المـــنهجي أن تركـــز دراسات العلوم السياسية والإدارة العامة على إجراء دراسات مســـتقلة للمسائل السياسية والمسائل الفنية لأن هذا ما يحدث الآن بالضبط في علوم الاقتصاد والمحاسبة وإدارة الأعمال والسياسة.

إن المقصود من هذا الإطار أن يساعد في توحيد معطيات الدراسات السياسية الفنية بحيـــث تطور العلوم السياسية والإدارة العامة تقنيات وأساليب سياسية وإدارية عامة تكـــون مفيـــدة في مجال الإدارة والسياسات الحكومية. كما أن المقصود أن يساعد الـــبعد السياســـي فـــي هذا الإطار على تعديل بعض التقنيات العقلانية المستمدة من العلوم الأخرى كبحوث العمليات وتحليل التكلفة والمنفعة بحيث تصبح أكثر حساسية لـــلعوامل ذات الطبيعة السياسية في حقل السياسات العامة العربي الإسلامي. إن هذه العملية ليست سهلة ولكنها أيضاً ليست مستحيلة وتكمن صعوبتها في الوقت الراهن في عدم إمكانية وضع كثير من العوامل السياسية في مجال العلوم السياسية والإدارة العامـــة في صورة كمية، وبالتالي عدم إمكانية تقدير آثارها بصورة عملية عقلانية. غيـــر أن المحاولة في هذا الاتجاه ومن خلال الإطار المقترح قد تساعد في إعطاء حقـــل السياسات العامة المقترح شرعية مستقلة واتجاهاً دراسياً متميزاً عن غيره من الحقول الشبيهة وهذا هو التبرير الوحيد له كحقل مستقل.

خاتمة الفصل الثاني

ليس هناك استنتاج محدد يمكن أن نقوله في خاتمة فصل نظري طويل يفترض أن أفكاره قد شرحت بإسهاب في متنه. ولكن قد يكون من المفيد أن نلخص فيه طبيعة الإطار الذي قدمناه في الصفحات السابقة موضحين فيها علاقته بموضوع حقل السياسات العامة العربي الإسلامي المقترح.

من الواضح أن الإطار النظري الذي قدمناه في الصفحات السابقة يلائم تماماً الطبيعة المعقدة لسياسات الدولة العامة والتي تتمثل في أنها عملية سياسية وفي الوقت ذاته عملية إدارية فنية. والمستويات الأربعة التي تناولناها في هذا الإطار النظري تنطبق تماماً على الموازنة بطبيعتها المزدوجة التي تحدثنا عنها. فهي أولاً مرآة تعكس الفلسفة السياسية للدولة والقيم العليا التي تحاول الحكومة تطبيقها في الواقع. وهي ثانياً وعاء سياسي وإداري يمكن من خلاله اتخاذ القرارات فيما يتعلق بتوزيع موارد الدولة على الأهداف والمشاريع التي تمثل الشكل التطبيقي لفلسفة الدولة السياسية. ثم هي ثالثاً أداة من أدوات الإدارة العليا التي تحدد من خلالها أهدافها وأهداف وحداتها الإدارية المرتبطة بتنفيذ أهداف الفلسفة السياسية للدولة. وهي أخيراً أداة فنية تحليلية في المستوى التنفيذي حيث تصبح القرارات والسياسات العليا مشاريعاً منفذة.

ونخلص من هذا القول إلى أن هذا الإطار يساعدنا في فهم الطبيعة المزدوجة للسياسات الحكومية بصورة لا توفرها دراسات السياسات العامة في الحقول الأخرى. وبما أن قناعتنا أن جميع مواضيع السياسات العامة لها نفس الطبيعة المزدوجة للموازنة العامة فيمكن أن نقول أن هذا الإطار يصلح كإطار نظري لحقل تحليل السياسات العامة في الدور العربية والإسلامية. إذ أنه يوضح الطبيعة المختلفة للسياسات الحكومية وتعدد جوانبها. وهو بذلك يساعد في إعطاء دراسات السياسات في الدول العربية نكهة متميزة لا نكاد نرى لها وجوداً الآن. فمعظم الدراسات الآن تركز على الجانب الإداري الفني بصورة تجعلها قريبة من دراسات

إدارة الأعمـــال، الشيء الذي قد يشكك في ضرورة وشرعية حقل السياسات العامة كعلم مستقل.

لقد كان هذا الفصل هو خاتمة هذا الكتاب، الذي كان يهدف أساساً إلى تقديم محاولة عمـــلية في تأسيس حقل تحليل السياسات العامة في الدول العربية والإسلامية. وهو فـــي ذلـــك يمثل محاولة، لم يقصد بها نهاية المطاف بالنسبة لحقل السياسات العامة، ولكـــن يقصد بها فتح باب النقاش بتطوير هذه المحاولة من خلال مساهمات العاملين فـــي مجـــالات العلوم السياسية والإدارة العامة على وجه الخصوص. فهناك حاجة لتطوير الأسس القيمية وأهداف هذا الحقل، واتجاهات البحث ومشاكله، مع الأخذ في الاعتـــبار دائماً أن هذا الحقل، حقل علمي وعملي في المقام الأول. ولن تكون هناك فـــائدة منه إذا لم يساهم في تغير سلوكيات صانع السياسات العامة في الدول العربية والإسلامية.

هوامش الفصل الثاني

(١) Creswell, John W., Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches, London: Sage Publications, 1994, p.1.

(٢) Ibid., p.2.

(•) اعتمد الكاتب في تطوير هذا الإطار على بحث علمي منشور له:

– أحمد مصطفى الحسين، "الموازنة العامة واتجاهات الدراسة الأكاديمية فيها: نحـــو إطار نظري للدراسة في حقل الإدارة العامة"، شؤون اجتماعية، العدد ٣٣، ربيع ١٩٩٢.

(٣) للمزيد من المعلومات راجع:

- Lindblom, Charles E., "The Science of Muddling Through", op.cit., p.151.
- Ibrahim, M. M. and Practor, R. A., "Incremental Budgeting in Local Authorities", The International Journal of Public Management, Vol. 5, No. 5, 1992, p.11.

(٤) Lee, Robert, Jr., and Johnson, Ronald, Public Budgeting Systems, (2nd ed.), Baltimore: University Park Press, 1977, p.17.

(٥) Self, Peter, Administrative Theories and Politics, (2nd ed.), London: George Allen and Unwin, 1977, p.39.

(٦) Minmier, George S., An Evaluation of Zero-Base Budgeting System in Governmental Institutions, Atlanta, Georgia: Research Monograph No.68, 1975, p.7.

(٧) Jackson, P. M., The Political Economy of Bureaucracy, New Delhi: Heritage Publishers, 1983, p.171.

(٨) Ibid., p.145.

(٩) Bonter, Stanley, "The Use of Budgeting Management Tools by State Governments", PAR, Vol. 45, No. 5, Sept/Oct. 1985, p.616.

(١٠) Spiers, Maurice, Techniques and Public Administration, London: Fontana Public Press, 1975, p.86.

(١١) Wildavsky, Aaron, The Politics of the Budgetary Process, (3rd ed.), Boston - Toronto: Little Brown and Co., 1979, p.501.

(١٢) Schick, Allen, "A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PBs", 1973, p.149-156.

(١٣) Handa, K. L., "Budget Management Techniques: A Perspective for India", The Indian Journal of Public Administration, Vol. XXVI, No. 3, July/Sep., 1980, p.657.

(١٤) مختار الاصم، وآخرون، مرجع سابق، ص٢٣-٢٤.

(١٥) White, Joseph, op.cit., p.624.

(١٦) Spiers, Maurice, op.cit., p.153.

(١٧) Self, Peter, op.cit. , p.38.

(١٨) Dror, Y., op.cit., p.291.

(١٩) Nigro and Nigro, Modern Public Administration, New York: Harper and Row, 1980, p.79.

(٢٠) انظر: أحمد رشيد، "محلل السياسة العامة: الوظيفة المفتقدة في النظام الإداري المصـــري"، فـــي كـــتاب: غانم، السيد عبدالمطلب (محرر)، تقويم السياسات العامـــة، جامعـــة القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٨٩، ص ١٢٥-١٣٨.

(٢١) Self, Peter, op.cit., p.38.

(٢٢) Bozeman, Barry, Public Management and Policy Analysis, 1979, p.265.

(٢٣) El-Hussein, Ahmed M., "Policy Analysis and Public Administration", The Indian Journal of Public Administration, 1990, p.1.

(٢٤) Savara, James H., "Dichotomy and Duality, Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities", PAR, Vol. 45, No. 5, Jan./Feb., 1985, p.224-227.

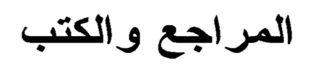
ملحق

مواقع أهم المراكز المتخصصة في حقل
السياسات العامة
في شبكة الإنترنت

مواقع أهم المراكز المتخصصة في حقل السياسات العامة في شبكة الإنترنت

1. Center for Public Policy Priorities
   www.public-policy.org
2. The National Center for Public Policy Research
   www.nationalcenter.org
3. Community and Institutional Ministries
   http:gbgm-umc.org/cim/Nmlemp.html
4. The National Center for Public Policy and Higher Education
   www.highereducation.org
5. National Center for Policy Analysis (NCPA)
   www.ncpa.org
6. RAND
   www.rand.org
7. Africa Policy Information Center
   www.Africapolicy.org
8. Morrison Institute for Public Policy
   www.asu.deu/copp/morrison
9. Employment Policy Foundation (EPE)
   www.epf.org
10. United Nations Department for Economic and Social Information and Policy Analysis Statistics Division
    www.un.org/Depts/unsd/
11. National Center for Policy Analysis (NCPA)
    www.ncpa.org
12. Development Policy Analysis Division
    www.un.org/esa/analysis/ddpa.htm
13. Education Policy and Analysis
    http://olam.ed.asu.edu/epaa/
14. National Center for Policy Analysis: Educational Issues
    www.ncpa.org/pi/edu/edu1.html
15. Association for Public Analysis and Management
    http://qsilver.queensu.ca/appam/
16. Institute for Foreign Policy Analysis
    www.ifpa.org
17. Agricultural Policy Analysis Center
    http://apacweb.ag.utk.edu/
18. Institute for International Policy Analysis (IFIPA)
    www.bath.ac.uk/faculties/HumSocSci/IFIPA/home.htm
19. Center for Applied Research and Policy Analysis
    www.ship.edu/~carpa/

20. Office of Policy Analysis
http://marley.unh.edu/analysis
21. Brooking Foreign Policy Studies Program
www.brook.edu/fp/fp_hp.htm
22. The Rural Policy Research Institute
www.rupri.org/
23. Foreign Policy in Focus: WTO and Development Countries
www.foreignpolicy-infocus.org/briefs/vol3/v3n37wto.html
24. Potomac Institute for Policy Studies
www.potomacinstitute.com
25. Center for Strategic and International Studies (CSIS)
www.csis.org/
26. RAND Graduate School
www.rgs.edu/
27. Business Strategy & Policy
www.pwcglobal.com/uk/bsp/


المراجع والكتب

أ- المراجع العربية

١. أحمد إبراهيم الجبير، مبادئ العلوم السياسية، طرابلس: الجامعة المفتوحة، ١٩٩٥.

٢. أحمـد مصـطفى الحسـين، "إدارة المديونية الخارجية: التناقض بين الأساليب العقلانيـة والواقـع السياسي للإدارة العربية"، المجلة العربية للإدارة، مجلد رقم ١٣، العددان الثالث والرابع، ١٩٨٩.

٣. أحمـد مصطفى الحسين، "أسلوب اتخاذ القرارات في الموازنة العامة الأردنية"، بحث مقبول للنشر في مجلة "أبحاث اليرموك"/ جامعة اليرموك.

٤. أحمـد مصطفى الحسين، "الموازنة العامة واتجاهات الدراسة الأكاديمية فيها: نحو إطار نظري للدراسة في حقل الإدارة العامة"، شؤون اجتماعية، العدد ٣٣، ربيع ١٩٩٢.

٥. أحمـد مصـطفى الحسـين، تحليل السياسات العامة: مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية، الشارقة: جمعية الاجتماعيين، ١٩٩٤.

٦. أنولـد ج. هايدنهايمر وآخرون، السياسة العامة المقارنة، (ترجمة أمل الشرقي)، عمان: الأهلية، ٢٠٠٠.

٧. الاصم وآخرون، إدارة الموازنة العامة، دبي: مطبعة دبي العصرية، ١٩٨٩.

٨. السـيد عبدالمطلب غانم (محرر)، تقويم السياسات العامة، جامعة القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، ١٩٨٩.

٩. بيتر غيل، وجيفري بونتون، مقدمة في علم السياسة، (ترجمة محمد المصالحة)، عمان: منشورات الجامعة الأردنية.

١٠. جـان مارك كواكون، الشرعية والسياسة: مساهمة في دراسة القانون السياسي والمسـئولية السياسـية، (تـرجمة خليل إبراهيم الطيار)، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، ٢٠٠١.

١١. جـان مـاري دنكان، علم السياسة، (ترجمة محمد عرب)، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢.

١٢. جـبرائيل أ. الموند وج. بنجهام باويل، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر: نظـرة عالميـة، (تـرجمة هشام عبدالله)، عمان: الدار الأهلية للنشر والتوزيع، ١٩٩٧.

١٣. جميـــل أحمـــد جميـــل توفيق، إدارة الأعمال: مدخل وظيفي، الإسكندرية: دار الجامعات المصرية، ١٩٩٧.

١٤. جـــون كيـــنيث جالـــبيرث، (ترجمة أحمد فؤاد بلبع)، تاريخ الفكر الاقتصادي: الماضي صورة الحاضر، الكويت: عالم المعرفة، سبتمبر/أيلول ٢٠٠٠.

١٥. جيفـــري بونـــتون، مقدمـــة في علم السياسة، (ترجمة محمد مصالحة)، عمان: الجامعة الأردنية، ١٩٩١.

١٦. جيمـــس س. آندرســـون، (ترجمة حلمي شحادة محمد يوسف)، صنع السياسة العامة، الرياض: جامعة الملك سعود، ١٩٩١.

١٧. حـــازم البيلاوي، النظام الاقتصادي الدولي المعاصر من نهاية الحرب العالمية الثانية إلي نهاية الحرب الباردة، الكويت: دار المعرفة، مايو/أيار ٢٠٠٠.

١٨. رمـــزى زكـــي، الاقتصاد السياسي للبطالة: تحليل لأخطر مشكلات الرأسمالية المعاصرة، الكويت: عالم المعرفة، ١٩٩٧.

١٩. ريتشـــارد هيجـــوت، (تـــرجمة حمدي عبدالرحمن)، نظرية التنمية السياسية، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، ٢٠٠١.

٢٠. ســـافس ي.س.، (ترجمة سارة أبو الرب)، التخاصية: المفتاح لحكومة أفضل، عمان: مكتب الكتاب الأردني، ١٩٨٩.

٢١. ســـعيد النجار، التخصيصية والتصحيحات الهيكلية في البلاد العربية، أبو ظبي: صندوق النقد العربي، ١٩٨٨.

٢٢. سيف سعيد السويدي، مدخل لأسس الاقتصاد، (الطبعة الرابعة)، مطابع الدوحة الحديثة المحدودة، ١٩٩٩.

٢٣. صـــموئيل هانتنـــتون،(تـــرجمة ســـمية فلو عبود)، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة، بيروت: دار الساقي، ١٩٩٣.

٢٤. عـــادل أحمـــد حشيش، اقتصاديات المالية العامة: دراسة تحليلية لأصول الفن المالي لمالية الاقتصاد العام، الإسكندرية: مؤسسة الثقافة الجامعية، ١٩٨٣.

٢٥. عـــبدالله الشيخ محمود الطاهر، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة، الرياض: جامعة الملك سعود، د.ت..

٢٦. عــبدالمعطي عساف، مقدمة في علم السياسة، (ط٢)، الرياض: دار عالم الكتب والنشر والتوزيع، ١٩٩٠.
٢٧. عــلي محمد شميس، العلوم السياسية، طرابلس: المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، ١٩٨٢.
٢٨. عــليوة السيد، صنع القرار السياسي في منظمات الإدارة العامة، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٧.
٢٩. فــريد فهمـــي زيارة، إدارة الأعمال: الأصول والمبادئ، إربد: مطبعة الشعب، ٢٠٠٠.
٣٠. فــلوريان كولمـــاس، (تــرجمة أحمد عوض)، اللغة والاقتصاد، الكويت: عالم المعرفة، نوفمبر/تشرين ثاني ٢٠٠٠.
٣١. مــبارك حجيــر، الميزانيات الحكومية العربية وعلاقتها بالتخطيط الاقتصادي، الجيزة: مطبعة المليجي، ١٩٧١.
٣٢. محمــد إســماعيل محمــد، الاتجاهات الحديثة في إعداد الموازنة العامة للدولة، الشارقة: مطبعة دار المعارف، ١٩٩٤.
٣٣. محمــد السيد سليم، تحليل السياسات الخارجية، (ط٢)، القاهرة: مكتبة النهضة المصرية، ١٩٩٨.
٣٤. محمــد خيــر الــزوكة، التخطيط الإقليمي وأبعاده الجغرافية، الإسكندرية: دار المعرفة، ١٩٩١.
٣٥. محمــد ســعيد عبدالهادي، الإدارة المالية: الاستثمار والتمويل: التحليل المالي، عمان: دار الحامد للنشر، ١٩٩٩.
٣٦. محمــد صفي الدين خريوش (تحرير)، المساعدات الخارجية والتنمية في العالم العــربي، رؤيــة مــن منظور عربي إسلامي، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، ٢٠٠١.
٣٧. محمــد عبدالقادر، المدخل إلى التخطيط الحضري والإقليمي، البصرة: وزارة التعليم العالي، ١٩٨٦.

٣٨. منظمة العمل العربية، السياسات الاجتماعية في الوطن العربي، مؤتمر العمل العربي – الدورة الثامنة عشرة، القاهرة: ٦-١٣ مارس/آذار ١٩٩٠.

٣٩. موفق حديد محمد، الإدارة العامة: هيكلة الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية، عمان: دار الشروق، ٢٠٠٠.

٤٠. هايدنهايمر وآخرون، (ترجمة أمل الشرقي)، السياسات العامة المقارنة: سياسات الخيار الاجتماعي في أمريكا وأوربا واليابان، عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، (د.ت.).

٤١. ياسر العدوان ورفعت الفاعوري، "أزمة حقل الإدارة العامة بين دوافع الاختيار والتغير لدى طلبة التخصص في جامعة اليرموك"، مجلة أبحاث اليرموك "سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية"، المجلد ١٠، العدد ٤، ١٩٩٤.

ب- المراجع الأجنبية

1. Allen Schick, "Beyond Analysis", Public Administration Review (PAR), Vol. 37, No.2 May-June 1977.
2. Anderson, James E., Public Policy Making: An Introduction, Boston: Houghton Mifflin Company, 1994.
3. Averchy, Harvey, Private Markets and Public Intervention, A Primer for Policy Analysts, University of Pittsburgh Press, 1999.
4. Barakan, Joel D. and Okumu, John J. (eds.), Politics and Public Policy in Kenya and Tanzania, New York: Praeger, 1979.
5. Barzelay, Michael, The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue, California: California University Press, 2001.
6. Baum, Howell S., "Policy Analysis: Special Cognitive Style Needed", Administration and Society, Vol. 14, No. 2, August, 1982.
7. Baumol, William J., and Blinder, Alan S., Economics: Principles and Policies, (4th ed..), San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1988.
8. Beckman, Norman, "Policy Analysis for the Congress", PAR, Vol. 37, No. 3, May/June 1977.
9. Bendell, Tony (et.al.), Implementing Total Quality Management, London: Pitman Publishing, 1994.

10. Bergson, Abram and Levine, Herbert S. (eds.), The Soviet Economy: Toward the Year 2000, London: George Allen and Unwin, 1983.

11. Berkley, George E., The Craft of Public Administration, Boston: Ally & Bacon, Inc., 1981.

12. Bhattacharyya, Gouri K., Johnson, Richard A., Statistical Concepts and Methods, New York, John Wiley and Sons, 1977.

13. Bickers, Kenneth, N. and John T. Williams, Public Policy: A Political Economy Approach, Houghton: Houghton Mifflin College, 2000.

14. Birkland, Thomas, An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Policy-Making, N.Y.: Sharpe, M.E., Inc., 2000.

15. Bonter, Stanley, "The Use of Budgeting Management Tools by State Governments", PAR, Vol. 45, No. 5, Sept/Oct. 1985.

16. Bozeman, B., "Straight Arrow Policy Sciences", PAR, Vol. 39, No. 2 March- April, 1979.

17. Bozeman, Barry, Public Management and Policy Analysis, 1979.

18. Buchanan, James M. and Musgrave, Richard A., Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State, Michigan, M.I.T Press, 1999.

19. Buchanan, James M., and Flowers, Marilyn R., Public Finance, (5th ed.), Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1980.

20. Chapman, Richard A., "The Development of the Academic Study of Public Administration in the United Kingdom, the United States, Canada and Ireland", International Review of Administrative Sciences (IRAS), Vol. XLIV, Nos. 1-2, 1978.

21. Cochran, Charles L. and Eloise F. Malone, Public Policy: Perspectives and Choices, New York: McGraw-Hill, INC., 1995.

22. Cochran, Clarke E., Mayer, Lawrence C., and Carr, T. R., American Public Policy: An Introduction, New York: St. Martin Press, 1993.

23. Creswell, John W., Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches, London: Sage Publications, 1994.

24. Department of Technical Cooperation for Development, Methodologies of policy Analysis and Development: Some Major Issues, Report of An Expert Working Group, United Nations, 1979.

25. Dixon, John, "Human Resource Development and Management Education in Commercializing Public Sectors: Some Australian Trends", International Journal of Public Administration, Vol. 19, Nos. 11-12, 1996.

26. Dror, Yehezkel, "Policy Analyst: A New Professional Role in Government", Public Administration Review, Vol. 27, No. 3, September 1967.

27. Dror, Yehezkel, Design for Policy Sciences, New York, Elsevier, 1971.

28. Dror, Yehezkel, Public Policymaking Reexamined, Scranto; Pa: Chalender, 1968.

29. Dunsire, Andrew, Administration: The Word and the Science, London: Martin Robertson, 1973.

30. Dye, Thomas R., Understanding Public Policy, (7th ed.), Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1992.

31. Easton, D., The Political System, New York: Knopt, 1953.

32. Ekelund, B. Robert, Jr., Tollison, Robert D., Private Markets and Public Choice, New York: Addison-Wesley Publishing Company, 2000.

33. El-Hussein, A. M., Decentralization and Participation in Rural Development: The Sudanese Experience, (Ph.D. Thesis), Manchester: Victoria University of Manchester, 1983.

34. El-Hussein, Ahmed M., "Policy Analysis and Public Administration", The Indian Journal of Public Administration, 1990.

35. Emory, C. Williams and Cooper, Ronald, R., Business Research Methods, Homewood: IRWIN, 1991.

36. Engelbert, Ernest, A., "University Education for Public Policy Analysis", PAR, Vol. 37, No. 2, May/June 1977.

37. Esckstein, Otto, Public Finance, (2nd ed.), Englewood Cliffs, New Jersey, 1964.

38. Feldstein, Martin, (ed.), The American Economy in Transition, Chicago: The University of Chicago Press, 1980.

39. Feldt, Allan G., Urban Planning, (2nd ed.), New York: McGraw-Hill, 1988.

40. Frey, S. Bruno, Arts and Economics: Analysis and Cultural Policy, New York: Springer Verlag, 2000.

41. Fridman, Milton, An Economist Protest, New Jersey: Thomas Horton Company.

42. Friedman, Jeffrey (ed.), The Rational Choice Controversy: Economic Models of Politics Reconsidered, Yale University Press, 1996.

43. Friedman, Lee S., Micro-Economic Policy Analysis, New York: McGraw-Hill, 1994.

44. Friedrich, J., Man and His Government, New York: McGraw-Hill, 1963.

45. Gerston, Larry N., Public Policy Making, Processes and Principles, N. Y.: M. E. Sharpe, 1997.

46. Goldman, Marshall I., USSR in Crisis: The Failure of an Economic System, New York: W. W. Norton and Co., 1983.

47. Gould, David, J., Law and the Administrative Process: Analytic Framework for Understanding Public Policy Making, University of America Press, 2001.

48. Gulis, John and Johnes, Philip, Public Finance and Public Choice, New York: Oxford University Press, 1998.

49. Gullis, John and Jones, Philip, (2nd ed.), Public Finance and Public Choice, New York: Oxford University Press, 1998.

50. Gwartney, James D. and Stroup, Richard L., Economics: Private and Public Choice, (4th ed.), San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1987.

51. Hack, Gory, "Physical Planning and Urban Design", in Catanese Anthony and Synder, James C., Urban Planning, (2nd ed.), New York: McGraw-Hill, 1988.

52. Handa, K. L., "Budget Management Techniques: A Perspective for India", The Indian Journal of Public Administration, Vol. XXVI, No. 3, July/Sep., 1980.

53. Heady, Ferrel, Public Administration: A Comparative Perspective, (3rd ed.,), New York: Marcek Dekk, Inc., 1984.

54. Heinz Eulau and Kenneth Prewitt, Labyrinth of Democracy, Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1973.

55. Henderson, A. M., and Parsons, (eds. And Translators), Max Weber: The Theory of Social Economic Organization, New York: Free Press, 1947.

56. Hyman, David N., Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy, Chicago: The Dryden Press, 1990.

57. Ibrahim, M. M., and Practor, R. A., "Incremental Budgeting in Local Authorities", International Journal of Public Sector Management, Vol. 5, No. 5, 1992.

58. Ingram, Helen and Smith, Steven R., Public Policy for Democracy, New York: Brooking Institution Press, 1993.

59. International Journal of Public Administration, Vol. 19, Nos. 11-12, 1996.

60. Jackson, P. M., The Political Economy of Bureaucracy, New Delhi: Heritage Publishers, 1983.

61. Jones, Charles O., An Introduction to the Study of Public Policy, Boston: Duxbury, 1977.

62. Kolb, Deborah M., and Mannen, John Van, "Where Policy Studies Go Wrong?", Administration and Society, Vol. 17, No. 2, August 1985.

63. La Palombara, J. and Weiner, M., Political Parties and Political Development, Princeton University Press, 1966,.

64. Lane, Jan-Erik (ed.), Bureaucracy and Public Choice, London: SAGE Publications, 1987, p.146.

65. Lasswell, H., and Kaplan, A., Power and Society, New Haven: Yale University Press, 1970.

66. Lasswell, Harold D., Politics: Who Gets What, When and How, New York: Smith Peter Publishers, Inc., 1990.

67. Lasswell, Harold, A Preview of Policy Science, New York: Elsevier, 1971.

68. Lawton, Allan and Rose, Aiden, Organization and Management in the Public Sector, (2nd ed.), London: Pitman Publishing Co..

69. Lee, Derek, Control of the Economy, London: Heineman Educational Books, 1974.

70. Lee, Robert, Jr., and Johnson, Ronald, Public Budgeting Systems, (2nd ed.), Baltimore: University Park Press, 1977.

71. Lerner, D. and Lasswell, H. D. (ed.), The Policy Sciences, Stanford: Stanford University Press, 1951.

72. Lindblom, Charles E., The Policy Making Process, Englewood Cliff, New Jersey: 1968.

73. Lindblom, R., "The science of Muddling Through", in Andreas Faluid, A Reader in Planning Theory, Oxford, Pirgamon Press, 1994.

74 Lipsky, Michael, Street - Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Services, New York: Russel Sage Foundation, 1980.

75. Loverich, Nicholas P., "Contending Paradigms in Public Administration: A Sign of Crisis or Intellectual Vitality?", Administration and Society, Vol. 17, No. 3, November 1985.

76. Lowi, Theodore J., "American Business Public Policy Case Studies and Political Theory", World Politics, Vol. XVI, July, 1964.

77. Mahesan, Shiriram, Rural Development in India, A Public Policy Approach, New York: Sage, 1995.

78. Malthus, Thomas Robert, "An Essay on the Principle of Population", in Wrigley, E. A. and Souden, D. (eds.), The Works of Thomas Robert Malthus, London: William Pickering, 1986, Vol. 3.

79. Maor, Moshe, Political Parties and Party System, Comparative Approaches and the British Experience, New York: Routledge, 1997.

80. McGranahan, D. (etal), Measurement and Analysis of Socio-Economic Development, United Nations Institute for Social Development, UNRISD, Geneva, 1985.

81. Meier, Kenneth J., Regulation: Politics, Bureaucracy, and Economics, New York: St. Martin's Press, 1985.

82. Minmier, George S., An Evaluation of Zero-Base Budgeting System in Governmental Institutions, Atlanta, Georgia: Research Monograph No.68, 1975.

83. Mitton, Lavina, (et.al), Microsimulation Modeling for Policy Analysis, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

84. Mood, Alexander M., Introduction to Policy Analysis, London: Edward Arnold Limited, 1983.

85. Morgan, Colin, Total Quality Management in the Public Sector, Bristol: Open University Press, 1994.

86. Morgan, Granger, Uncertainty: A Guide to Dealing with Uncertainty in Quantitative Risk and Policy Analysis, London: Cambridge University Press, 1992.

87. Munasinghe, Moham, and Meir, Peter, Energy Policy Analysis and Modeling, London: Cambridge University Press, 1993.

88. Musgrave, Richard A. and Musgrave, Peggy B., Public Finance in Theory and Practice, New York: McGraw-Hill Book Company, 1989.

89. Nagel, Stuart S. and Mills, Miriam, Developing Nations and Super-Optimum Policy Analysis, New York: Thomson Learning, 1999.

90. Nagel, Stuart, Policy Analysis Methods, N.Y.: Nova Science Publishers, Inc., 1999.

91. Nigro and Nigro, Modern Public Administration, New York: Harper and Row, 1980.

92. Niskanen, W. A., Bureaucracy and Representative Government, New York: Aldine - Atherton, 1971.

93. Niskanen, W. A., Bureaucracy: Servant or Master, London: The Institute of Economic Affairs, 1973.

94. O'Sullivan, Elizabethann andd Rassel, Gary R., Methods for Public Administration, New York: Longman, 1995.

95. Ott, J. Steven, (editor), Understanding Non-Profit Organizations: Governance, Leadership, and Management, New York: Westview Press, 2000.

96. Politt, C. M., Public Policy in Theory and Practice, London: Hodder and Stoughton, 1979.

97. Ranney, Austin (ed.), Political Science and Public Policy, Chicago: Markham, 1968.

98. Raynor, Steve, and Elizabeth, Malone (eds.), Tools for Policy Analysis, New York: Battelle Press, 1998.

99. Redford, Emmete, Ideal and Practice in Public Administration, Tuscalsossa: University of Alabama Press, 1957.

100. Reinicke, Ifgang and Armacost, Michael H., Global Public Policy, Governing without Government, Washington: Brookings Institute.

101. Ricardo, David, The Principles of Political Economy and Taxation: Work and Correspondence, Edited by Straffa, P., Cambridge: Cambridge University Press, 1951.

102. Ridley, F. F., The Study of Government: Political Science and Public Administration, George and Allen Unwin, London, 1975.

103. Riggs, Fred, The Theory of the Prismatic Society: Administration in Developing Countries, Boston: Houghton Mifflin Co., 1964.

104. Ripley, Randall B., and Franklin, Grace A., Congress, the Bureaucracy, and Public Policy,, Homewood, Dorsey, 1976.

105. Rose, Richard, (ed.), Policy Making in Great Britain, London: Macmillan, 1969.

106. Sabatier, Paul A., (editor), Theories of the Policy Process, New York: Westview Press, 1999.

107. Sabatier, Paul, Theories of the Policy Process, New York: West View Press, 2000.

108. Sadoulets, Elisabeth and Alain DeJanvry, Quantitative Development Policy Analysis: Instuctor's Manual, Washington: John Hopkins University Press, 1944.

109. Savara, James H., "Dichotomy and Duality, Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities", PAR, Vol. 45, No. 5, Jan./Feb., 1985.

110. Schick, Allen, "A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PBs", 1973.

111. Schick, Allen, "Beyond Analysis", PAR, Vol. 37, No. 1, May-June 1977.

112. Sekaran, Uma, Research Methods for Business: A Skill Building Approach, (2nd ed.), New York: John Wiley and Sons, 1992.

113. Self, Peter, Administrative Theories and Politics, (2nd ed.), London: George Allen and Unwin, 1977.

114. Sharkansky, Ira, (ed.), Policy Analysis in Political Science, Chicago: Markham Publishing Company, 1970.

115. Sheffrin, Steven M., Markets and Majorities: The Political Economy of Public Policy, N.Y.: The Free Press, 1993.

116. Simon, Herbert, Administrative Behavior: A Study of Decision Making, (2nd ed.), New York: Macmillan Company, 1961.

117. Smith, Adam, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, edited by Edwin Cannan, New York: G.P. Putnam's Sons, 1877; originally published in 1776.

118. Spiers, Maurice, Techniques and Public Administration, London: Fontana Public Press, 1975.

119. Stevens, John M., and Lee, Robert D., "Patterns of Policy Analysis Use for State Governments: A Contingency and Demand Perspective", PAR, November/ December, 1981.

120. Stokey, Edith and Richard Zeckhauser, A Primer for Policy Analysis.

121. Stoner, James, A. F. and Freeman, R. Edward, Management, (5th ed.), New Delhi: Prentice Hall of India Private Limited, 1992.

122. Svara, James H., Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Managers Cities, PAR, Vol. 45, No. 1, January/February, 1985.

123. Swanstorm, Todd, (et.al.), City Politics: Private Power and Public Policy, New York: Addison-Wesley Pub. Co., 1997.

124. Tatalovich, Raymond and Byron W. Dagnes (eds.) Social Regulatory Policy: Moral Controversies in American Politics, Boulder, Colorado: West View Press, 1988.

125. The African Association for Public Administration and Management (AAPAM), Newshetter, No. 24, May-August, 1987, 1987.

126. Theodoulou, Stella Z., (editor), Public Policy: The Essential Readings, Englewood Cliff: Prentice Hall, 1994.

127. Ukeles, Jacob B., "Policy Analysis or Reality", PAR, Vol. 37, No. 2, May-June 1977.

128. Victor, David, The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming, Princeton: Princeton University Press, 2001.

129. Wachter, Michael L., and Wachter, Susan M. (eds.), Toward a New Industrial Policy, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1981.

130. Weber, Max, The Protestant Ethic and the Sprit of Capitalism, (2nd ed.), London: Allen and Unwin, 1976.

131. Weimer, David, Leo, (et.al.), Policy Analysis: Concepts and Practice, New York, Prentice Hall, 1998.

132. Weimer, David, Policy Analysis: Concepts and Practice, New Jersey: Prentice Hall, 1989.

133. Welch, Patrick J., Economics: Theory and Practice, (6th ed.), New York, Harcourt College Publishers, 1995.

134. White, Michael, and Louise F. Weschler, "Book Reviews", PAR, Vol. 40, No. 4, July-August, 1980.

135. Whitehead, Geoffrey, Economics Made Simple, London: A Howard and Wyndham Company, 1970.

136. Wildavsky, Aaron, The Politics of the Budgetary Process, (3rd ed.), Boston - Toronto: Little Brown and Co., 1979.

137. Zimbalist, Andrew and Sherman, Howard J., Comparing Economic Systems, Orlando: Fl Academic Press, Inc., 1984.